

DIE
POLITISCHE HOMOGENITÄT ALS FAKTOR
DER FÖDERATION

Dissertation
der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte vorgelegt von

CURT GASTEYGER

von Zürich

genehmigt auf Antrag von

HERRN PROF. DR. W. KÄGI

1954

Druck: Paul Funk, Berlin W35, Bendlerstraße 11-13

DIE
POLITISCHE HOMOGENITÄT ALS FAKTOR
DER FÖDERATION

Dissertation
der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte vorgelegt von

CURT GASTEYGER

von Zürich

genehmigt auf Antrag von

HERRN PROF. DR. W. KÄGI

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 29. Mai 1954

Der Dekan:
gez. Prof. Dr. H. Nef



Meinen Eltern



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41507226_0072

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG UND ÜBERBLICK	1
--------------------------------	---

RECHTSTHEORETISCHER TEIL

I. Allgemeine Grundlegung	4
Einleitung	4
1. Recht und Staat	6
2. Staat und Verfassung	13
a) Allgemein — Das Verhältnis zur Politik	13
b) Die Verfassung als Ausdruck der Staatsideen	14
c) Integration	21
3. Staaten- und Völkerrechtsgemeinschaft	23
a) Allgemeines	23
b) Soziologische Grundlagen — Interessenslehre	23
c) Integration	26
4. Politische Homogenität und Interesse	28
II. Die politische Homogenität	29
1. Gleichheit und Gleichartigkeit	29
2. Die Erscheinung der Homogenität im allgemeinen	31
3. Die Arten der Homogenität	33
III. Die Föderationen: Bundesstaat und Staatenbund	37
1. Im allgemeinen	37
2. Bundesstaat und Staatenbund	39

RECHTSGESCHICHTLICHER TEIL

1. Kapitel: Vom Staatenbund zum Bundesstaat	
Einleitung	43
I. Der schweizerische Bundesstaat	43
1. Die Gründung des Bundesstaates von 1848	43
a) Geschichtlicher Überblick	43
b) Die Verfassungen der Kantone	44
2. Der Artikel 6 der Bundesverfassung	45
a) Entstehung	45
b) Die einzelnen Bestimmungen	48
c) Das Verhältnis zu Art. 5 Bundesverfassung	51
d) Allgemeine Bedeutung	51

II. Die Weimarer Republik	53
1. Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung vor 1919	53
a) Der Deutsche Bund	53
b) Der Norddeutsche Bund	54
c) Das Deutsche Reich	55
2. Die Weimarer Republik von 1919	57
a) Allgemeines	57
b) Die Länder	58
3. Der Artikel 17 der Weimarer Reichsverfassung	59
a) Entstehung	59
b) Die einzelnen Bestimmungen	61
III. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika	63
1. Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung bis zur Konföderation ..	63
2. Die Konföderation von 1777/1781	64
3. Der amerikanische Bundesstaat	65
a) Allgemeines	65
b) Die Verfassungen der Staaten	67
4. Der Artikel IV, Section 4 der Verfassung	68
a) Allgemeines	68
b) Entstehung	69
c) Bedeutung und Auswirkung	70

2. Kapitel: Das (Britische) Commonwealth

I. Allgemeines	73
II. Geschichtlicher Überblick	73
III. Die Grundlagen des Commonwealth	77

3. Kapitel: Internationale Organisationen

I. Allgemeines	80
II. Der Völkerbund	82
1. Entstehung und Organisation	82
2. Mitgliedschaft im Völkerbund (insbes. Art. 1/2)	83
a) Überblick	83
b) Entstehung des Art. 1/2	84
c) Auslegung	86
3. Das Versagen	88
III. Die Vereinten Nationen	90
1. Entstehung und Organisation	90
2. Mitgliedschaft	91
a) Überblick	91
b) Die Präambel der Satzungen	92
c) Die beiden Arten der Mitgliedschaft	93
IV. Der Nordatlantikpakt	97

4. Kapitel: Die Föderationsbestrebungen in Europa nach dem 2. Weltkriege

I. Allgemeines	101
II. Die Entwicklung seit 1945	103
(Brüsseler Pakt — Benelux — Europarat — Montan-Union)	
Exkurs: Kommunistische Internationale Organisationen	110

RECHTSPOLITISCHER TEIL

1. Kapitel: Die politische Homogenität

I. Allgemeines	115
II. Rechtsstaat und autoritärer Staat	116
1. Gegenüberstellung	116
2. Die liberal-rechtsstaatliche Demokratie	119
3. Der autoritäre Staat	123
III. Umfang und Notwendigkeit der politischen Homogenität	125
1. Die Unmöglichkeit einer generellen Fixierung	125
2. Ihre mögliche Bestimmung	126
a) Die organisatorisch-rechtlichen Elemente	126
aa) Wesen	126
bb) Die Notwendigkeit einer organisatorisch-rechtlichen Homogenität	128
b) Die eigentlich politische Homogenität	129
aa) Die Elemente	129
bb) Die Wünschbarkeit der eigentlich politischen Homogenität ..	131
α) Allgemeines	131
β) Die Bedeutung der politischen Homogenität für die Föderation	132
3. Folgerungen	135

2. Kapitel: Die Föderationen

I. Der Zusammenschluß von souveränen Staaten im allgemeinen	137
1. Föderalismus und Staatsform	137
a) Föderalismus und autoritärer Staat	139
b) Föderalismus und rechtsstaatliche Demokratie	140
2. Föderalismus und politische Homogenität	142
3. Das Problem der Universalität	143
II. Die Föderationsbestrebungen in Europa	144
1. Allgemeines	144
2. Die Satzung der Europäischen Gemeinschaft	146
3. Prüfung auf Vorhandensein der politischen Homogenität	148

LITERATURVERZEICHNIS

(Bei mehreren Werken desselben Autors werden diese jeweils mit Kennworten zitiert.)

- Affolter, Urs.: Die rechtliche Stellung des Volkes in der Demokratie und der Begriff der politischen Rechte, Diss. Zürich 1948.
- Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des deutschen Reiches, 14. A., Berlin 1933.
- Apelt, F.: Das Britische Reich als völkerrechtsverbundene Staatengemeinschaft (in: Leipziger Rechtswissenschaftliche Studien, Heft 90, 1934).
- Apelt, Willibald: Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946.
- Barker, Ernest: Ideen und Ideale des Britischen Weltreiches, Zürich/New York 1942.
- Beck, James: Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin/Leipzig 1926.
- Beckett, Eric W.: The North Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the Charter of the United Nations, London 1950.
- Bentwich, N./Martin, A.: A Commentary of the Charter of the United Nations, London 1950.
- Benson, G./Mabel Gibbero: Unexplored Problems of Federation (The New Commonwealth Quarterly, Vol. V, No. 3, 1939).
- Bilfinger, Karl: Nationale Demokratie als Grundlage der Weimarer Verfassung (Hallische Universitätsreden 43), Halle 1929.
- Blumer-Morel, J. J.: Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, 1. Bd., 3. A., Basel 1891.
- Bodmer, Heinrich: Die Rechte der Staaten in den internationalen Organisationen, insbes. der Kleinstaaten. Entwurf Diss. Zürich 1954.
- Bodmer, Walter: Das *Postulat* des Weltstaates, Diss. Zürich 1952.
- Borkenau, Franz: Der europäische Kommunismus, Bern 1952.
- Botschaft des Bundesrates betr. die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund, BBl. 1919, IV, 541 ff.
- Bryce, James: *American Commonwealth*, 2 Bde., London 1893.
— *Moderne Demokratien*, 3 Bde., München 1923.
- Burckhardt, Walter: *Kommentar* zur Bundesverfassung, 3. A., Bern 1931.
— *Methode* und System des Rechts, Zürich 1936.
— *Organisation* der Rechtsgemeinschaft, 2. A., Zürich 1944.
- Butler, Nicholas: Der Aufbau des amerikanischen Staates, Berlin, o. J.
- Cornides, Wilhelm: Atlantikpakt und Europäische Verteidigungsgemeinschaft, Europa-Archiv, 1951, S. 4613 ff.
- Dennewitz, Bodo: Die Verfassungen der modernen Staaten, 3 Bde., Hamburg 1947/48.
- Draht, Martin: Zur Soziallehre und Rechtslehre vom Staat, ihren Gebieten und Methoden (in: Festgabe Smend), Göttingen 1952.
- Europa, Dokumente zur Frage der Europäischen Einigung, Bonn 1953.
- Farrand, Max: The Records of the Federal Convention, 3 Bde., New Haven, Yale University Press, 1913.

- *The Framing of the Constitution of the United States*, New Haven, Yale University Press, 1913.
- Federalist, The (Alexander Hamilton), London 1887.
- Felder, Joseph: *Das Problem der Staatengleichheit in der Organisation der Völkerrechtsgemeinschaft*, Diss. Freiburg 1948.
- Ferguson, John W./Mc Henry, Dean E.: *The American Federal Government*, New York/London 1947.
- Fischer-Wolpert, Heinz: *Besinnung im Commonwealth*, Europa-Archiv 1948, S. 1697 ff.
- Fleiner, Fritz: *Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848*, Basel 1898.
- Friedlander, Lilian M.: *The Admission of States to the League of Nations* (in: *British Yearbook of International Law*, 1928, S. 84 ff.).
- v. Freitag-Loringhoven: *Die Satzung des Völkerbundes*, Berlin 1926.
- Freund, Ernst: *Öffentliches Recht der Vereinigten Staaten von Amerika*, Tübingen 1911.
- Le Fur, Louis: *Etat Fédéral et Confédération d'Etats*, Diss. Paris 1896.
- Le Fur/Posener, Paul: *Bundesstaat und Staatenbund*, Breslau 1902.
- Gavin, Albert E.: *Das Verhältnis der Staaten zum Bund in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Diss. Zürich 1921.
- Geffken, H.: *Das Gesamtinteresse als Grundlage des Staats- und Völkerrechts*, Leipzig 1908.
- Genzer, Walter: *Die Satzung der Europäischen Gemeinschaft*, Europa-Archiv, 1953, S. 5653 ff.
- Giacometti, Z.: *Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichts*, Zürich 1933.
- *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zürich 1941.
- /Fleiner: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949.
- Giese, Friedrich: *Verfassung des deutschen Reiches*, 5. A., Berlin 1923.
- *Deutsches Staatsrecht*, Berlin/Wien 1930.
- Gmelin, Hans: *Die übrigen Länder* (in: *Handbuch der Politik*, Bd. 3, S. 34 ff.), Berlin/Leipzig 1921.
- Goodrich, M./Hambro, E.: *Charter of the United Nations — Commentary*, 2. A., London 1949.
- Göppert, Otto: *Der Völkerbund*, Stuttgart 1938.
- v. Gretschaninow, G.: *Ecuadors Eintritt in den Völkerbund; ein Beitrag zur Auslegung des Artikels 1 der Völkerbundssatzung* (in: *Zeitschrift für ausländ. öff. Recht und Völkerrecht*, 1935, S. 61 ff.).
- Guggenheim, Paul: *Der Völkerbund in seiner politischen und rechtlichen Wirklichkeit*, Leipzig/Berlin 1932.
- *Beiträge zum Problem der internationalen Organisation* (in: *Festgabe für Max Huber*), 1934.
- *L'organisation de la société internationale*. Neuchâtel 1945.
- *Lehrbuch des Völkerrechts*, 2 Bde., Zürich 1948/50.
- Gut, Werner: *Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen durch den Bund*, Diss. Zürich 1928.
- Grabowsky, Adolf: *Politik — Ihre Elemente und ihre Probleme*, Zürich 1948.
- Hagemann, Max: *Der Atlantikpakt und die Satzung der Vereinten Nationen* (in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 2, 1949/50, S. 385 ff.), Tübingen 1950.
- Haug, Hans: *Die Schranken der Verfassungsrevision*, Diss. Zürich 1946.
- Heiser, Hans Joachim: *Großbritannien und die europäische Integration*, Europa-Archiv, 1952, S. 5073 ff.

- Heller, Hermann: Politische *Demokratie* und soziale Homogenität (in: Politische Wissenschaft, Bd. 5), Berlin 1928.
- Die *Souveränität*, Berlin/Leipzig 1927.
- *Staatslehre*, Leiden 1934.
- Heusler, Andreas: Schweizerische Verfassungsgeschichte, Basel 1920.
- His, Eduard: Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechts, 3 Bde., Basel 1920/29.
- Hodson, H. V.: Twentieth-Century Empire, London, o. J.
- v. Holst, H.: Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika (in: Handbuch des öffentl. Rechts, Bd. 4), Freiburg i. Br. 1885.
- Horneffer, R.: Die Entstehung des Staates, Tübingen 1933.
- Huber, Hans: Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaates (in: Festgabe Giacometti), Zürich 1953.
- Huber Max: Die *Entwicklungsstufen* des Staatsbegriffs (in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N. F. 23, 1904).
- Die *Gleichheit* der Staaten (in: Festschrift für Kohler), Stuttgart 1909.
- Die allgemeinen *politischen Grundlagen* des Völkerbundsvertrages (in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, 1920).
- Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts (in: Gesellschaft und Humanität), Zürich 1948.
- Hudson, Manley O.: Membership in the League of Nations (in: American Journal of International Law, 1924, Vol. 18, No. 3).
- Hunt, Carew R. N.: The Theory and Practice of Communism, London 1950.
- Imboden Max: Bundesrecht bricht kantonales Recht, Diss. Zürich 1940.
- Jellinek, Georg: Die Lehre von den *Staatenverbindungen*, Wien 1882.
- *Allgemeine Staatslehre*, 5. A., Berlin 1929.
- Jenks, C. Wilfried: Some Constitutional Problems of International Organisations (in British Yearbook, 1945, S. 11 ff.).
- Jennings, W. Jvor: Constitutional Laws of the British Empire, Oxford 1938.
- Jenny, L.: Die Aufsicht des Bundes über die Kantone, Diss. Zürich 1905.
- Kägi, Werner: Vom Sinn des *Föderalismus* (in: Die Schweiz, Jahrbuch der NHG, 1944).
- Die *Verfassung* als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich 1945.
- *Persönliche Freiheit*, Demokratie und Föderalismus, Zürich 1949.
- Zurück zur Verfassung, Separatabdruck aus dem Jahrbuch „Die Schweiz“, 1947.
- Zur *Entwicklung* des schweizerischen Rechtsstaates, (in: Zeitschrift für schweiz. Recht, Bd. 71, 1952, S. 163 ff.).
- *Rechtsstaat und Demokratie* (in: Festgabe Giacometti, S. 107 ff.), Zürich 1953.
- Kalt, Erich: Das Prinzip der Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Voraussetzung der demokratischen Willensbildung, Diss. Zürich 1953.
- Keith, Arthur B.: The Constitutional Law of the British Dominions, London 1933.
- Kelsen, Hans: *Hauptprobleme* der Staatsrechtslehre, Tübingen 1911.
- *Sozialismus und Staat*, 2. A., Leipzig 1923.
- *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925.
- Das Problem der *Souveränität* und die Theorie des Völkerrechts, 2. A., Tübingen 1928.
- Reine Rechtslehre (*RRL*), Leipzig/Wien 1934.
- Membership in the United Nations (in: *Columbia Law Review*, XLVI, 1946).
- *The Law of the United Nations*, London 1950.
- Klein, Friedrich: Die Mitgliedschaft in den Vereinigten Nationen (in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 1), Tübingen 1948.

- Kraus, Herbert: Interesse und zwischenstaatliche Ordnung (in: Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Bd. 49, 1934, S. 22 ff.).
- Lauterpacht, H.: International Law and Human Rights, London 1950.
- Maier, Hedwig: Deutscher und europäischer Föderalismus, Stuttgart 1948.
- Meisser, Hans: Demokratie und Liberalismus, Diss. Zürich 1941.
- Meissner, Boris: Stalinistische Autokratie und bolschewistische Staatspartei, Europa-Archiv 1951, S. 3735 ff.
- Merkel, Adolf: Idee und Gestalt der politischen Freiheit (in: Festgabe Giacometti, S. 162 ff.), Zürich 1953.
- Messmer, Georg: Föderalismus und Demokratie, Diss. Zürich 1946.
- Meyer/Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. A., München/Leipzig 1919.
- Meyer, Johannes: Geschichte des schweizerischen Bundesstaates, Bd. 2, Winterthur 1875.
- Miller, David H.: The Drafting of the Covenant, Bd. 1 und 2, New York/London 1928.
- Moll, Ernst: Der Bundesstaatsbegriff in den Vereinigten Staaten von Amerika, Diss. Zürich 1905.
- Moór, Julius: Recht und Gesellschaft (in: Zeitschrift für öffentl. Recht, 1941, S. 537 ff.).
- Motta, Giuseppe: Testimonia Temporum, 1932—36, Bd. 2, Bellinzona 1936.
- Mouskhély, M.: La théorie juridique de l'Etat fédéral, Diss. Paris 1931.
- Näf, Werner: Staat und Staatsgedanke, Bern 1935.
- Die europäische Staatengemeinschaft in der neuern Geschichte (Druckschriften der Schweiz. Vereinigung für internationales Recht, Heft 37) Zürich 1943.
- Nawiasky, Hans: Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920.
- Grundprobleme der Reichsverfassung, Berlin 1928.
- Nef, Hans: Gleichheit und Gerechtigkeit, Zürich 1941.
- Noel-Baker, Philip: Le Statut juridique actuel des dominions britanniques dans le monde du droit international (in: Recueil des Cours, 1927, IV).
- Ogg, F./Ray, O.: Introduction to American Government, 8. A., New York/London 1945.
- Oppenheim, L./Lauterpacht, H.: International Law, 7. A., Bd. 1, London/New York/Toronto 1948.
- Poetzsch/Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung, 3. A., Berlin 1928.
- Potter, Pittmann B.: An Introduction to the Study of International Organization, 5. A., New York 1948.
- Rappard, William: Die Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft 1848—1948, Zürich 1948.
- Rüttimann: Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Basel 1867.
- Sahm, Ulrich: Die Verfassung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europa-Archiv 1951, S. 3977 ff.
- Der Schuman-Plan, Frankfurt 1951.
- Selle, Georges: Cours de droit international public, Paris 1948.
- Scheuner, Ulrich: L'influence de droit interne sur le droit international (in: Recueil des Cours, 1939, II, S. 99 ff.).
- Schindler, Dietrich: Recht und Staat (in: Zeitschrift für schweiz. Recht, N. F. Bd. 50, 1931, S. 219 a ff.).
- Contribution à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du droit international (in: Recueil des Cours, 1933, IV, S. 233 ff.).
- Verfassungsrecht und soziale Struktur, Zürich 1944.
- Zum Wiederaufbau der Rechtsordnung (in: Recht — Staat — Völkergemeinschaft, S. 72 ff.), Zürich 1948.

- Über den *Rechtsstaat*, ibidem, S. 163 ff.
- Über die *Bildung des Staatswillens* in der Demokratie, Zürich 1921.
- Schlesinger, Rudolf: *Federalism in Central and Eastern Europe*, London 1945.
- *The Spirit of Post-War Russia*, London 1947.
- Schlochauer, H. J.: Die europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 3, S. 181 ff., 1951/52).
- Die Gerichtsbarkeit der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, ibidem, S. 385 ff.
- Schmid, Walter: Die „common allegiance“ als Beschränkung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit der britischen Dominions (in: *Internationalrechtliche Abhandlungen*, Bd. 34), Berlin 1938.
- Schmitt, Carl: *Kernfrage des Völkerbundes*, 18. Heft für Völkerrechtsfragen, Berlin 1926.
- *Verfassungslehre*, München/Leipzig 1928.
- Schollenberger, J.: Die Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft (Kommentar), Berlin 1905.
- Schücking, Walter: *Le développement du Pacte de la Société des Nations* (in: *Recueil des Cours*, 1927, V).
- Schücking/Wehberg: Kommentar zur Satzung des Völkerbundes, 3. A., Berlin 1931.
- Schüle, Adolf: Demokratie als politische Form und als Lebensform (in: *Festgabe für Smend*, S. 321 ff.), Göttingen 1952.
- Schumann Frederick: *Soviet Politics*, New York 1946.
- Schwarzenberger, Georg: *The Growth and Expansion of International Law and Society* (in: *Österreichische Zeitschrift für öffentl. Recht*, 1950, S. 89 ff.).
- *Power Politics*, 2. A., London 1951.
- Smend, Rudolf: *Verfassung und Verfassungsrecht*, München/Leipzig 1928.
- Somló, Felix: *Juristische Grundlehre*, 2. A., Leipzig 1927.
- Steindorff, Ernst: Schumann-Plan und Europäischer Bundesstaat, *Europa-Archiv* 1951, S. 3955 ff.
- Stier-Somló, Fritz: *Reichs- und Landesstaatsrecht*, Bd. 1, Berlin/Leipzig 1924.
- Streit, Clarence: *Union Now*, 6. A., London 1939.
- Thoma, Richard: Das Reich als Bundesstaat (in: *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, S. 169 ff.).
- Timaschew, N.: *Grundzüge des sowjetrussischen Staatsrechts*, Mannheim/Berlin/Leipzig 1925.
- de Tocqueville, Alexis: *De la démocratie en Amérique*, 2 Bde., Paris 1839.
- Usteri, Martin: *Theorie des Bundesstaates*. Diss. Zürich 1953 (Manuskript).
- Verdross, Alfred: *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Wien/Berlin 1926.
- *Völkerrecht*, 2. A., Wien 1950.
- Volle, Hermann: Die Positionskämpfe innerhalb der Atlantikpakt-Organisation, *Europa-Archiv* 1951, S. 4618 ff.
- *Atlantikpakt und Europäische Verteidigungsgemeinschaft*, *Europa-Archiv* 1951, S. 4744 ff.
- *Konsolidierung und Erweiterung der NATO*, *Europa-Archiv* 1952, S. 5551 ff.
- Wackernagel, Jacob: *Besprechung* von R. Smend's „Verfassung und Verfassungsrecht“ (in: *Zeitschrift für Schweiz. Recht*, N. F. 47, 1928, S. 504 ff.).
- *Der Wert des Staates*, Basel 1934.
- Wengler, W.: Prolegomena zu einer Lehre von den Interessen im Völkerrecht (in: *Friedenswarte* 1951, S. 108 ff.).
- Where, K. C.: *Federal Government*, London/New York/Toronto, 1946.
- Wieser, Friedrich: *Das Gesetz der Macht*, Wien 1926.
- Wittmayer, Leo: *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1922.

Wolffers, Arthur: Probleme eines internationalen Schutzes von Menschen- und Bürgerrechten, Genf 1945.
Ziegler, Heinz O.: Die moderne Nation, Tübingen 1931.

(Weiter Literaturangaben im Text)

Das Werk von R. Bindschedler, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954, konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

Zeitschriften und Periodica

American Journal of International Law, Washington.

Archiv des Völkerrechtes, Tübingen.

British Yearbook of International Law, London.

Columbia Law Review, Brattleboro.

Europa-Archiv (E.-A.), Frankfurt/Basel/Wien.

Die Friedenswarte, Basel.

Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht (Neue Folge), Berlin.

Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (Neue Folge), Wien.

Ostprobleme, Bad Godesberg.

Recueil des Cours de l'Académie de Droit International à la Haye, Paris.

United Nations Conference of International Organisation (Documents), San Francisco 1945, New York 1945 (UNCIO).

Yearbook of the United Nations, New York.

The Yearbook of World Affairs, London.

Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin.

Zeitschrift für schweizerisches Recht (Neue Folge), Basel (ZSR).

EINLEITUNG UND ÜBERBLICK

Die Frage, ob und in welchem Maße Staaten geeignet seien, sich zu einem Staatenbund oder Bundesstaat zusammenzuschließen, begegnet — abgesehen von allen politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Aspekten — auch in rechtlicher Hinsicht großem Interesse. Die Föderation¹ ist wohl diejenige Form des Zusammenschlusses souveräner Staaten, die nach ihrer Bedeutung und Auswirkung den ersten Platz in der völkerrechtlichen Literatur beansprucht und beanspruchen kann: es sei nur an die Vielfalt der Bundesstaatstheorien erinnert², an die Diskussionen über die Abgrenzung von Bundesstaat und Staatenbund usw. Es sind zudem zwei Gründe, die uns veranlaßt haben, über einen weiteren Aspekt der Föderation zu schreiben: Die Grundlage des schweizerischen Bundesstaates war und ist — wenn auch in verringertem Maße — der Föderalismus. Die Besinnung auf dieses mehr als bloß staatsrechtliche Prinzip kann sich aber nicht nur auf eine rückblickende — also vorwiegend historische — Betrachtung beschränken, es können vielmehr seine Eigenarten und Merkmale Anlaß zu weiteren Studien und Vergleichen sein: dabei braucht selbstverständlich die Schweiz nicht als „Vorbild“ den übrigen Föderationen gegenübergehalten zu werden, sie ist jedoch — wie auch die Vereinigten Staaten von Amerika — Ausgangspunkt nützlicher und fruchtharer Diskussionen über Sinn und Wesen des Föderalismus und hilft damit, dieses so bedeutsame staats- und völkerrechtliche Organisationsprinzip in seinem wirklichen Wesen und seiner Bedeutung zu verstehen und verständlich zu machen³. Zum Zweiten ist man sich angesichts der Einigungsbestrebungen in Europa⁴ der Bedeutung des Wortes „Föderalismus“ in vermehrtem Maße bewußt geworden. Man hat erkannt, daß — wenn überhaupt — die westeuropäischen Staaten sich zusammenschließen, dies nur auf föderativer Basis geschehen kann. Diese Einsicht hat dazu geführt, auf den vielerorts während langer Zeit vergessenen Begriff „Föderalismus“ zurückzukommen, wobei man ihn — das andere Extrem — überbeanspruchte und damit oftmals seines ursprüng-

¹ Verstanden als ein auf der Basis der Gleichberechtigung erfolgter Zusammenschluß von Staaten (Staatenverbindung), wobei sich die Glieder ihre Mitwirkung bei der Willensbildung des Gesamtstaates vorbehalten.

² Vgl. als neuestes Werk: Martin Usteri, *Theorie des Bundesstaates*, und die dort aufgeführte Literatur.

³ Vgl. u. a. „Studien zum Föderalismus“ in *Europa-Archiv*, 1953, S. 6131 ff., 6191 ff.

⁴ Es sei auch an die Föderationsbestrebungen in Südafrika erinnert.

lichen Sinnes entfremdete⁵. Gerade die geplante europäische Einigung gibt aber Anlaß, das Problem der Föderation nicht allein auf seine rechtstheoretische Seite hin zu untersuchen, sondern sich — wenn auch nur in beschränktem Maße — den politischen Gesichtspunkten zuzuwenden. Ein Zusammenschluß einstmals souveräner Staaten stellt ja vor allem auch derartige — politische — Fragen, wobei natürlich nicht zu übersehen ist, daß das Wort „politisch“ sehr häufig in mehr oder weniger engem Zusammenhange mit dem „Rechtlichen“ steht; es wird sich im folgenden nicht vermeiden lassen, diese beiden Begriffe, so weit dies möglich ist, voneinander zu trennen.

Die politische Homogenität der in Betracht fallenden Staaten wird — wie zu zeigen sein wird — eine nicht unbedeutende Rolle bei deren Zusammenschluß spielen. Die Föderation ist ihrem Wesen nach jeder irgendwie gearteten Übermacht oder Hegemonie eines der Gliedstaaten abhold, genau so wie eine völlige Divergenz des staatsrechtlichen Aufbaus und, in enger Verbindung damit, der politischen Struktur der beteiligten Staaten dem Charakter des Föderalismus nicht nur nicht entspricht, sondern ihm zuwiderläuft. Diese Feststellung kann — im Hinblick auf das vorausgesetzte Verständnis für Sinn und Wesen des Föderalismus — gemacht werden, ohne etwas vorwegzunehmen.

Auf der andern Seite bedarf aber das in Aussicht genommene Thema einer inhaltlichen Beschränkung: es kann sich, soll der Rahmen einer einfachen Dissertation nicht gesprengt werden, nicht darum handeln, sämtliche politischen, rechtlichen und den damit verbundenen soziologischen, geistigen und wirtschaftlichen Probleme, die jede Föderation in sich schließt, zu erwähnen, geschweige denn ausführlich zu untersuchen. Bei der Bearbeitung des Themas hat es sich gezeigt, daß die Vielfalt der, wenn auch oft nur peripher gestreiften Fragen so groß ist, daß selbst eine Beschränkung auf gewisse besonders wesentliche Punkte als oberflächlich erscheinen mag. Trotzdem glauben wir, daß es sich lohnt, die u. E. heute nur kurz und meistens sehr allgemein behandelte Frage der Bedeutung der politischen Homogenität bei föderativen Zusammenschlüssen von Staaten aufzuwerfen und zu versuchen, sie in einigen Punkten zu erhellen. Die gewählten geschichtlichen Beispiele, die sich ihrer Zahl, weniger ihrer Bedeutung nach beliebig vermehren ließen, scheinen uns ein Hinweis auf die Richtigkeit dieser Annahme zu sein. Es wurde deshalb im folgenden der Versuch unternommen, das Problem einmal als rechtlich-politisches darzustellen und dabei die übrigen Aspekte der bei einer Föderation maßgebenden Faktoren außer Acht zu lassen. Die Staaten sind Ausgangspunkt der Betrachtung; das Wesen des Rechts als Verwirklichung von Werten, seine Normierung

⁵ Ganz abgesehen davon, daß man im deutschen Sprachgebiet noch immer mancherorts von „Föderation“ spricht und damit beweist, wie wenig man das Wort und seine Bedeutung verstanden hat.

in der Staatsverfassung und der zwischenstaatliche Verkehr bilden die Basis für die Thesen über die Integration der Staatengemeinschaft, wobei der Begriff der politischen Homogenität und der Föderation eine kurze Erläuterung erfahren.

Im geschichtlichen Teil, der sich von der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika bis in die Gegenwart erstreckt, soll an Hand der hervorstechendsten Beispiele die Auswirkung der Forderung nach politischer Homogenität aufgezeigt werden. Daran schließt sich der mehr allgemein gehaltene 3. Teil an, welcher einige praktische Folgerungen aus den vorhergehenden zieht und in dem vor allem auf die Bedeutung der politischen Homogenität bei der Föderation, der enge Zusammenhang mit gewissen Staatsformen und die grundsätzliche Gegenüberstellung von autoritärem und liberal-rechtsstaatlichem Staat hingewiesen wird. Eine kurze Betrachtung über die gegenwärtigen europäischen Einigungsbestrebungen schließt diesen dritten und letzten Teil der Arbeit ab.

RECHTSTHEORETISCHER TEIL

I. Allgemeine Grundlegung

Einleitung

Bei der Untersuchung eines Problem es können — je nach dessen Wesen und Inhalt — mehrere, zum mindesten aber zwei Wege eingeschlagen werden, um zu einem befriedigenden Ergebnis zu gelangen. So auch hier: wir können Begriff und Wesen der politischen Homogenität nach induktiver, empirischer Methode festlegen und definieren, d. h. zunächst die politischen, sozialen oder geistigen Verhältnisse, die zu einer solchen Homogenität führten, feststellen und dann daraus die sich ergebenden Gemeinsamkeiten vergleichend hervorheben⁶. Auf der andern Seite steht die Methode, nach welcher die Rechtswissenschaft vorgeht⁷. Die Unterscheidung der beiden Methoden erklärt sich aus der Gegenüberstellung von Tatsache und Postulat⁸: während nämlich die gegebenen T a t s a c h e n bei den Naturwissenschaften nach kausalen Erwägungen beurteilt werden, bemühen sich die Geisteswissenschaften — zu welchen die Rechtswissenschaft gehört — die Postulate begründend zu erklären. Die Wahl der ersten Methode bringt, wird sie bei den Geisteswissenschaften angewandt, die Gefahr mit sich, aus historischen, realen Tatbeständen Merkmale zu abstrahieren, die, auf die heutigen Verhältnisse übertragen, keineswegs mehr der Wirklichkeit entsprechen können; denn weder Geschichte noch Politik kennen eine sich gleichbleibende kausale Folgenreihe. M. a. W.: die streng logische, konsequente Verfolgung dieser Methode würde uns dazu führen, aus einmal gültig gewesen en Fakten schließen zu wollen, sie würden sich früher oder später, in gleicher oder ähnlicher Weise, wiederholen; der geschichtliche, politische oder soziale Ablauf des täglichen Lebens lasse sich auf bestimmte, feststehende Regeln deduzieren und aus diesen allgemeingültig erklären und biete demzufolge Handhabe für ebenso bestimmbare Entwicklungen in der Gegenwart oder Zukunft. Ein ausschließliches derartiges Vorgehen ließe sich sicher in einer vorwiegend rechtlich-politischen — und damit geisteswissenschaftlich orientierten — Arbeit kaum rechtfertigen. Andererseits wird

⁶ Vgl. zur Frage der Methode: Burckhardt, Methode, S. 35; Kelsen, RRL, S. 22; Nef, S. 51 ff.

⁷ Statt vieler: Burckhardt, Methode, S. 32 ff.

⁸ Burckhardt, Methode, S. 36: „Weil die Naturwissenschaft eine Wissenschaft von Tatsachen ist, arbeitet sie nach anderer Methode als die Rechtswissenschaft; weil diese eine Wissenschaft von Postulaten ist, ist ihre Methode (im wesentlichen) nicht die der Naturwissenschaft.“

aber zu zeigen sein, daß es im geschichtlichen und politischen Ablauf immer wieder Merkmale gibt, die in ihrem Auftreten und Charakter eine gewisse Konstanz aufweisen, deren Tragweite und Einwirkung auf Gegenwart und Zukunft zu übersehen ebenso falsch wäre⁹. Es ergibt sich somit ein Widerstreit bei der Wahl des Vorgehens: einerseits haben wir die Aufgabe, die aus den nachfolgenden Betrachtungen gewonnenen Postulate begründend zu erklären — wobei man es bewenden lassen könnte —, andererseits aber die empirisch gewonnenen Erkenntnisse zusammenzustellen und — im Bewußtsein der latenten Gefahr einer allzugroßen Abstraktion — aus ihnen Schlüsse zu ziehen, die auch für gegenwärtige und zukünftige, ähnliche Verhältnisse wertvoll sein können. So vermag die empirisch festgestellte Beurteilung des Wertes der politischen Homogenität bei den bereits bestehenden Föderationen ein Hinweis für weitere föderative Zusammenschlüsse zu sein, dessen Beachtung zum mindesten nützlich ist.

Im gleichen Zusammenhang stellt sich die Frage der Allgemeingültigkeit einer Schlußfolgerung¹⁰. Aus den von uns gewählten geschichtlichen Beispielen kann allgemein-logisch sicher nicht auf eine für alle — vergangene, gegenwärtige oder zukünftige — Föderationen gültige und demzufolge notwendige politische Homogenität geschlossen werden, nur deshalb, weil — wenn auch bestimmt nicht zufälligerweise — diese in den angeführten Fällen eine wesentliche Rolle gespielt hat. Eine solche, den Anspruch auf Allgemeingültigkeit erhebende Feststellung wäre ohne Zweifel unzuverlässig¹¹, da sie sich auf keine logisch ableitbare Regel stützt, sondern weitgehend den jeweiligen wechselnden Bedingungen und Verhältnissen unterworfen ist. Allgemeingültig wäre demnach lediglich zu bestimmen, daß die Homogenität Faktor einer Föderation sein kann, wie sie sich im Einzelnen darstellt, ob sie ausschließlich politischer, sozialer oder kultureller Natur sei oder ob alle diese Bereiche in sich schließend, dies kann nicht allgemeingültig, für alle Fälle geltend, ausgesagt werden. Wir kämen dann zum Schluß, daß — in Anbetracht der Unmöglichkeit der Allgemeingültigkeit von auf empirischem Wege gewonnenen Erkenntnissen — sich in unserem Falle die Feststellung der *Notwendigkeit* politischer Homogenität bei Föderationen nicht machen läßt, weder auf allgemeingültige Weise, noch von den geschichtlichen Beispielen verbindliche Schlüsse für ähn-

⁹ Vgl. z. B. Schindler, Zum Wiederaufbau der Rechtsordnung, S. 10: „Aber wie es nun innerhalb einer gegebenen Rechtsordnung konstante und variable Bestandteile gibt, so können auch beim Vergleich der verschiedenen Rechtsordnungen gemeinsame und weniger gemeinsame Teile unterschieden werden. Die Gemeinsamkeit ist kein bloßer Zufall, sie beschränkt sich auch keineswegs auf formale Merkmale, ... sondern sie ist eine Gemeinsamkeit materieller Gehalte und äußert sich in gewissen grundlegenden Wertvorstellungen.“

¹⁰ Vgl. Burckhardt, Organisation, S. 7.

¹¹ Es fehlt eben die kausale Bedingtheit des geschichtlichen und politischen Ablaufes, die allein Gewähr für die Richtigkeit und Zuverlässigkeit der Schlußfolgerung bieten würde.

liche Fälle gezogen werden dürfen. Allein, damit wäre u. E. nicht allzu viel gewonnen. Zwar kann es nicht unsere Aufgabe sein, irgendeine Staatsform als die beste oder gar einzig mögliche für eine Föderation hinzustellen. Wir glauben aber doch, daß es im Sinne dieser Arbeit liegt, wenn wir es nicht bei bloßen — wertfreien — Feststellungen bewenden lassen, sondern — im rechtspolitischen Teil — die sich aufdrängenden Folgerungen und Schlüsse ziehen und damit versuchen — auch auf die Gefahr hin, als unwissenschaftlich zu erscheinen —, einen kleinen Beitrag für das Problem des Föderalismus' zu leisten. Dies hat mit einer Stellungnahme gegenüber einer politisch-rechtlichen Organisationsform im Sinne der Befürwortung oder Ablehnung nichts zu tun — die Wertung ist verschieden von der Deutung.

1. Recht und Staat

Der Staat als Organismus, als Lebensbereich der menschlichen Gemeinschaft bedarf der Organisation, deren Verwirklichung ihm erst die nötige Substanz gibt¹². Seine Gestaltung erhält er durch die zahlreichen rechtlichen Normen, durch die Rechtsordnung „insofern sie einem leitenden Gedanken unterstellt, nach einem Plane angelegt“ wird¹³. Das Recht ist jedoch nicht lediglich eine bloße — formale — Normordnung, welche wertfrei bleibt: es ist vielmehr die Verwirklichung von Werten¹⁴. Demnach ist zunächst das Wesen des Rechts kurz zu bestimmen im Hinblick auf seine Funktion gegenüber Staat und Gesellschaft. Eine solche Bestimmung ist insoweit von Nutzen, als das staatliche Recht einen Einfluß auf das internationale Zusammenleben der Staaten, auf die Gestaltung der Völkerrechtsgemeinschaft auszuüben vermag, was schließlich sich auch entscheidend auf die Bildung von Föderationen auswirkt¹⁵. Hier wiederum wird es sich zeigen, daß die Übereinstimmung der Rechtsauffassungen die Bildung von Staatengruppen fördert, bzw. überhaupt erst erlaubt: nicht zuletzt verdankt das Völkerrecht seine Entstehung zum großen Teil dieser Tatsache.

Für Rudolf Stammler¹⁶ muß die Rechtsphilosophie „die Eigenschaft absoluter Allgemeinheit“ besitzen. Der Rechtsbegriff ist „reine Denkform“, er bedeutet „nichts als ein Verfahren des geistigen Ordners“. Da der Staat eine besonders geartete rechtliche Vereinigung sei, falle der Zweck des Staates im letzten Grunde mit der idealen Aufgabe des Rechts zusammen, dessen letztes Ziel die Gerechtigkeit sei¹⁷. Kelsen führt diese These noch

¹² Burckhardt, Organisation, S. 126: Der Staat ist eine rechtlich geforderte Tatsache.

¹³ ibidem.

¹⁴ Vgl. Schindler, Zum Wiederaufbau der Rechtsordnung, S. 73.

¹⁵ Vgl. u. a. Scheuner, S. 99 ff.

¹⁶ R. Stammler, Lehrbuch der Rechtsphilosophie, zit. nach Schindler, Recht und Staat, S. 123 a, A. 3.

¹⁷ Ibidem, S. 224 a.

ausgeprägter in seiner „Reinen Rechtslehre“ weiter. Für ihn sind Recht und Staat identisch¹⁸, die „spezifische Einheit nämlich, die in den Begriff des Staates gesetzt wird, liegt nicht in der Welt der Naturwirklichkeit, sondern in jener der Normen, der Staat als Ordnung kann „nur die Rechtsordnung oder der Ausdruck ihrer Einheit sein“¹⁹. Dieser rein auf dem Formalen beruhenden — wertfreien —, streng logischen Denkart und Deutung des Rechts steht die soziologische Jurisprudenz gegenüber: „Sie verwirft die apriorische Begründung und sucht die Erkenntnis von Recht und Staat auf die Erfahrung zu stützen. Dabei muß die Erfahrung notwendig über das rein-Rechtliche und rein-Staatliche hinausgreifen und das soziale oder gesellschaftliche Leben schlechthin umfassen. Das Recht erscheint dann nicht als eine Wesenheit für sich, sondern als Teil der Gesellschaft“²⁰. Die Zusammenhänge zwischen Recht und Staat einerseits und der Gesellschaft andererseits erscheinen uns ebenfalls wichtig genug, um sie auch weiterhin im Auge zu behalten. Dietrich Schindler unternimmt den Versuch, eine Art Mittelweg zwischen den beiden angeführten Theorien — der formal-logischen und der soziologischen — zu finden.

(Es kann sich hier nicht darum handeln, eine Auseinandersetzung mit den zahlreichen Theorien über das Wesen des Rechts und sein Verhältnis zu Staat und Gesellschaft anzustellen, noch in dieser oder jener Richtung einen Entscheid zu fällen; wir werden aber — soweit dies erforderlich ist — auf die uns wesentlich und fruchtbar scheinenden Erkenntnisse Schindlers und der mit ihm übereinstimmenden Autoren zurückgreifen.)

In seinem Werk „Verfassungsrecht und soziale Struktur“²¹ entwickelt Schindler seine „dialektische“ Auffassung. Nach ihr sind in Recht und Staat das Normative und das Soziologische immer vereinigt. „Das Normative enthält einerseits eine immanente Sinngesetzlichkeit, die sich im (Rechts-) System enthüllt, aber dazu kommt der notwendig allem Normativen inwohnende Sinn, über sich selbst hinauszuschreiten, die Norm zur Wirklichkeit des äußern Seins werden zu lassen. Eine Norm wird zur Normer erst durch die Relation auf eine zu gestaltende Wirklichkeit“²². Es bestehen also einerseits das Normative und

¹⁸ Vgl. seine Hauptwerke RRL, Hauptprobleme, Allgemeine Staatslehre, General Theory of Law and State.

¹⁹ Allg. Staatslehre, S. 16.

²⁰ Schindler, a. a. O., S. 228 a. Vgl. seine gute Übersicht über diese Theorien a. a. O., S. 228 a ff.

²¹ Vgl. auch Recht und Staat, S. 238 a. ff.

²² A. a. O., S. 239 a. von uns hervorgehoben; Huber, Grundlagen, S. 57: „Jede Rechtsnorm oder wenigstens jeder Komplex von Rechtssätzen läßt sich juristisch und soziologisch betrachten. Die fundamentalen Rechtsgebilde, wie z. B. ... Staatsgewalt, Gemeinde, entsprechen allgemeinen sozialen Phänomenen, das juristische und das soziologische Element stehen in diesen Erscheinungen in beständiger Wechselwirkung und in unlöslicher gegenseitiger Verbindung.“

das Soziologische als scheinbar unvereinbare Systeme nebeneinander, sind aber andererseits im Erkenntnisobjekt (Recht, Staat) vereint: Schindler begreift diesen Zusammenhang von Normativem und Soziologischem als dialektischen, d. h. die gleiche Sache wird „immer von verschiedenen Seiten zugleich und daher in Widersprüchen schillernd“ gesehen und „dennoch sieht man auch das Widersprechende in seiner für die Sache charakteristischen Gebundenheit zur Einheit“²³. Das Recht wird gleich Norm gesetzt, die Rechtsordnung gleich normative Ordnung, der Staat als konkrete Wirklichkeit wird in Beziehung gesetzt zum Recht: während Sitte, Moral usw. wohl auch in Beziehung zum Staat stehen (dieser nimmt ihre Vorschriften teilweise in das von ihm geschaffene Recht auf), diese Beziehungen aber „zufällige, unorganische, wenig intensive“ sind, steht das Recht in engster Verbindung mit dem Staat, „das Recht kann somit bezeichnet werden als diejenige Normordnung, die in maximaler Beziehungsnähe zum Staat steht“²⁴.

Das Recht zeichnet sich im weitem von den übrigen Ordnungsprinzipien (Sitte, Moral, Sittlichkeit) dadurch aus, daß es erzwungen werden kann²⁵. Die *M a c h t* ist dasjenige Element, das allein der Staat dem Recht vermitteln kann²⁶. „Die Macht ist das soziologische formale Moment im Recht“²⁷, beide haben sich zu ergänzen: Recht ohne Macht ist nicht denkbar (machtloses Recht), Macht ohne Recht ist wohl möglich (Krieg), aber auch und gerade die Macht bedarf auf die Dauer der Legitimierung durch

²³ N. Hartmann, Hegel (Die Philosophie des deutschen Idealismus, II. Teil, 1929) S. 159, zit. nach Schindler, a. a. O., S. 241 a. Zu diesem Problem der Betrachtungsweise einer Sache vgl. neuestens Usteri, a. a. O., S. 32 ff. Usteri geht in seinen gründlichen Ausführungen von einer Kritik der „dialektischen Betrachtungsweise“ aus. Nach ihm (S. 33) sind aber „eben nicht rein normative und rein soziologische Rechts- und Staatsauffassung die Gegensätze, zwischen welchen eine Mitte zu suchen ist, sondern Verneinung der außerindividuellen Einheiten einerseits, weil Verneinung des Normativen überhaupt, und Verkennung dieser Einheiten als andere (nicht normative) Realitäten anderseits.“ Die Behauptung verschiedener Seinsweisen, wie sie die dialektische Methode aufstellt, könnten aber nicht eine Einheit bilden, da es wohl eine solche Einheit gebe im menschlichen Sein, innerhalb dessen aber verschiedene Grundstrukturen bestünden. „Eine Einheit dieser Seinsarten in einem Gegenstand kann dann aber . . . begrifflich nicht gefaßt werden.“

²⁴ Schindler, a. a. O., S. 244 a. Vgl. auch ausführlicher Verfassungsrecht, S. 16 ff, insbesondere S. 19.

²⁵ Vgl. dazu insbes. Burckhardt, Organisation, S. 164 ff, spez. S. 172. Moór, S. 550.

²⁶ Sowohl Schindler (Recht und Staat, S. 245) wie Burckhardt (Organisation, S. 172) betonen, daß die Macht nicht identisch ist mit dem Recht, „sie allein bewirkt auch nicht, daß etwas Recht sei; aber sie muß zu der gedachten Rechtsnorm hinzukommen, um aus dem Gedanken eine Wirklichkeit zu machen“ (Burckhardt, a. a. O., S. 172 und dort zit. Literatur). Vgl. auch Somló, S. 110.

²⁷ Schindler, Verfassungsrecht, S. 19.

die dem Recht innewohnenden Werte²⁸. Diesem formalen Moment des Rechts stellt Schindler die materialen, inhaltlichen gegenüber. Auch hier begegnen wir wieder dem Dualismus des Normativen und Soziologischen. Er ist „derjenige von ethischen Forderungen einerseits, vitalen Bedürfnissen andererseits“²⁹. Erstere sind von soziologischen Bedingungen unabhängig, während die vitalen Bedürfnisse dem äußerlich-realen zeitlichen Geschehen (dem Soziologischen) angehören. Das Recht hat sich zwischen diesen beiden Polen zu bewegen: in ihm findet der Ausgleich zwischen den ethischen Forderungen auf der einen und den vitalen Notwendigkeiten auf der andern Seite statt. „Dieser Ausgleich ist im Recht häufig ein Zwangsausgleich und deshalb nur möglich, wenn das Moment der Macht zu den inhaltlichen Momenten hinzutritt“³⁰. Damit kommt Schindler zu der Gegenüberstellung der vier Momente: zwei formale (Ordnung und [staatliche] Macht) und zwei materielle (das Ethische und das Vitale). „Statt nach den Merkmalen formal und material, können die Momente auch danach gruppiert werden, ob sie dem Normativen oder Soziologischen angehören: dem Normativen, der Welt des Sollens, gehören an die Momente „Ordnung“ (formales Sollensmoment) und „Ethik“ (materiales Sollensmoment); dem Soziologischen, der Welt des Seins, gehören an die Momente „Macht“ (formales Seinsmoment) und „vitale Bedürfnisse“ (materiales Seinsmoment). Diese Momente existieren . . . nur in dialektischer Verbindung“³¹.

Für unsere Arbeit ist nicht entscheidend, inwieweit diese Theorie richtig ist, wichtig aber erscheint uns die Erkenntnis, daß Recht und Macht in einem gegenseitigen Verhältnis stehen und daß außerrechtliche Faktoren (die „Seinsmomente“) auf die Gestaltung des Rechts unmittelbar einwirken: hier entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen der rechtlichen Normativ-(Sollens-)Ordnung und der realen Wirklichkeit, das stets in kleinerem oder größerem Maße vorhanden ist³². Dieser Erscheinung sei noch kurz nachgegangen.

²⁸ Vgl. zu der Theorie Schindlers u. a. Heller, Souveränität, S. 35: „Ausnahmslos jedes juristische Problem ist nach unten in der Soziologie und nach oben in der ethisch-politischen Sphäre verwurzelt; jedes juristische Problem ist einer sowohl kausalen wie normativen Betrachtungsweise nicht nur zugänglich, sondern fordert sogar beide“ und Smend, Verfassung, S. 7. Vgl. auch die von Schindler zit. E. Kaufmann, Das Wesen des Völkerrechts und die *clausula rebus sic stantibus*, 1911; Karl Larenz, Rechts- und Staatsphilosophie der Gegenwart, 1931. (a. a. O., S. 250 a).

²⁹ Schindler, a. a. O., S. 258 a.

³⁰ A. a. O., S. 259 a.

³¹ A. a. O., S. 263 a f.

³² In Fortführung seiner Theorie schreibt Schindler (a. a. O., S. 264 a): „In der konkreten Gestaltung des Rechts sind zwar alle Momente vertreten, aber nicht immer gleich stark: die *Akzentverteilung* auf die einzelnen Momente kann ganz verschieden sein, sie ändert sich nach Ort und Zeit.“

Das Recht als Normativordnung kann in jedem Staate seine verschieden große Ausdehnung haben: es können die Beziehungen der Individuen untereinander und zum Staate einer strengen rechtlichen Normierung unterworfen sein (wobei die Frage der Legitimation dieser Ordnung noch nicht gestellt ist), oder der Umfang der Rechtsordnung ist auf ein Minimum reduziert: die Staatsbürger regeln ihre gegenseitigen Beziehungen selbst, durch Sitte oder Konvention usw. Damit ist allein noch nichts über das inhaltliche Moment der Rechtsordnung ausgesagt, immerhin ist anzunehmen, daß im ersteren Falle (umfassende Normativordnung) auch die das Recht stützende Macht notwendigerweise stärker herangezogen werden muß als in einem großenteils „rechtsfreien“ Staat. Die inhaltliche Ausfüllung der Rechtsordnung kann im selben Maße mannigfach sein: der bloßen Legalität (die an sich noch nichts über den Rechtsinhalt aussagt) stellt sich die Legitimität gegenüber. Es wird sich dann alsbald zeigen, daß überall da, wo die Rechtsnormen wegen ihres Inhalts auf (freiwillige) Anerkennung durch ihre Adressaten stößt, bzw. wo sie sogar durch diese selbst gesetzt wurden, das Machtmoment weit weniger stark zu sein braucht als da, wo die staatliche Rechtsordnung der Legitimation entbehrt. Und genau so wird in dem „rechtsfreien“ Staate die Forderung nach Legitimierung der notwendigerweise kleineren Rechtsmacht weniger stark sein als im umfassenden „Normativstaat“³³.

Aus dem Vorstehenden könnte nun abgeleitet werden, daß da, wo eine „Identität zwischen Gesetzgeber und Normadressaten“ bestehe, die Legitimation der Rechtsordnung am ehesten gewährleistet sei. Hierzu wären aber zunächst verschiedene Einwände zu beseitigen: ganz abgesehen davon, daß es niemals eine Staatsform geben wird, in welcher diese Identität von Herrschern und Beherrschten eine vollkommene ist, wird selbst in einem volksouveränen, also demokratischen Staate — der einem solchen „Identitätspostulat“ am nächsten kommt — kaum über alle Fragen stets Einhelligkeit bestehen, es werden natürlicherweise immer ganze Gruppen von Staatsangehörigen bei der Willensbildung ausgeschlossen sein oder von sich aus nicht teilnehmen³⁴. Trotzdem unterscheidet sich gerade die Demokratie durch diese bestmögliche Identität von Herrschern und Beherrschten von den übrigen herkömmlichen Staatsformen (Monarchie, Aristokratie, Diktatur usw.)³⁵: in ihr zeigt sich — wenn wir auf das oben (S. 10) Gesagte zurückgreifen — wie nirgendswo die volle Bedeutung der politischen Homogenität des Staatsvolkes als Gesetzgeber und der daraus fließenden Haltung gegen-

³³ Vgl. unten S. 11.

³⁴ Vgl. hierzu Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie.

³⁵ Schindler, Bildung des Staatswillens, S. 28, führt zur Frage der Identität aus: „In der Tat liegt eine Identität in den Personen nicht vor. Dies ist aber nebensächlich. Denn die Identität liegt in den Interessen, Bestrebungen und Ansichten: es sind die gleichen, die sowohl in der Aktivbürgerschaft als im Gesamtvolk maßgebend sind.“

über dem Staat. Auf diese Frage wird noch zurückzukommen sein (Vgl. S. 17 f.).

Die Legitimation des Rechts geschieht jedoch weniger durch das formale Moment der Staatsform (nur stellt sich die Legitimationsfrage in einer Demokratie aus den angeführten Gründen viel weniger, da man doch annehmen kann, daß zum mindesten die Mehrheit der Staatsbürger die herrschende Rechtsordnung unterstützt, aber dasselbe kann auch beispielsweise von einer konstitutionellen Monarchie ausgesagt werden), als vielmehr durch inhaltliche Momente. Das Recht hat zu seiner Legitimation einen Inhalt nötig, der seiner geistig-politischen Werte und Ideen wegen von allen oder doch von der Mehrheit der Normadressaten anerkannt und als das Richtige angesehen wird ³⁶.

Dem Recht kann ein beliebiger Inhalt gegeben werden ³⁷; immer wird es aber der Inhalt sein, welcher nach der jeweiligen geistigen, politischen und wirtschaftlichen Situation dem Gesetzgeber als realisierungswert erscheint. In diesem Sinne ist die Rechtsordnung zugleich Wertordnung, das Recht die Verwirklichung von Werten ³⁸. Erst dadurch erhält auch die staatliche Macht als Ergänzung des Rechts ihre Berechtigung: das Verhältnis der Macht gegenüber dem Recht wird durch die Aufgabe des Rechts als Wertverwirklichung gerechtfertigt: die Macht soll nur da das Recht durchzusetzen helfen, wo dieses tatsächlich vom Normadressaten anerkannte Werte enthält, die Macht bedarf zu ihrer Rechtfertigung einer geistigen (inhaltlich wertvollen) Grundlage, bzw. Ergänzung ³⁹.

Welches sind nun die Werte, deren Realisierung für wichtig genug erachtet wird, um sie in die Rechtsordnung aufzunehmen (dem Machtmoment zu unterstellen) und damit auf Grund ihrer Erzwingbarkeit durch staatliche Gewalt von der Sitte, der Moral und Konvention zu unterscheiden und auszuzeichnen? Eine allgemeingültige Antwort, die eine erschöpfende Aufzählung geben würde, kann auf diese Frage bestimmt nicht gegeben werden. Immerhin sind einige Merkmale festzuhalten, die, da sie zu allen Zeiten und

³⁶ Vgl. Somló, S. 115: Die ethische Billigung der Rechtsnormen seitens der Untergebenen pflegt ein äußerst wirksames Motiv ihrer Befolgung abzugeben. Vgl. auch Affolter, S. 16 ff.

³⁷ Vgl. zum Verhältnis von Recht und Inhalt: Schindler, Verfassungsrecht, S. 33 ff.; Moór, S. 564: „... es ist keine soziale Ideologie für das Recht charakteristisch: Das Recht kann seinen besonderen Inhalt aus beliebigen Ideologien, die soziale Zielsetzungen enthalten, hernehmen. Aber daß es überhaupt einen besonderen Inhalt habe, gleichviel aus welchem ethisch-politisch-wirtschaftlichen System es ihn hernimmt, ist für das Recht wesentlich. Ohne einen solchen ideologischen Gehalt wäre kein Recht möglich...“

³⁸ Vgl. dazu u. a. Radbruch, Rechtsphilosophie, S. 95; Schindler, Zum Wiederaufbau der Rechtsordnung, S. 73: Das Recht als Verwirklichung von Werten; Draht, S. 49.

³⁹ Vgl. Moór, S. 545: „Die physische Macht muß ihre geistigen Grundlagen haben.“ Vgl. für den Staat Horneffer, S. 122.

in den meisten Staaten in irgendeiner Form wiederauftauchen, auch im folgenden von Bedeutung sein werden. Es sind dies Gemeinsamkeiten, welche die verschiedenen Rechtsordnungen überhaupt erst vergleichbar machen, eine „Gemeinsamkeit materialer Gehalte“, die sich „in gewissen grundlegenden Wertvorstellungen“ äußert⁴⁰. Vor allem betrifft dies in erster Linie das Verhältnis des Menschen zum Staat: seine engere oder losere Beziehung zu ihm, die Regelung des Gemeinschaftslebens, die Einschränkung der persönlichen Freiheit zugunsten irgendeiner Gruppe oder Organisation, sein Verhalten gegenüber den Mitmenschen. Diese Wechselbeziehungen zu regeln ist Aufgabe jeder Rechtsordnung, sie wird sie lösen je nach den Wertvorstellungen des Gesetzgebers, seiner Einschätzung des Individuums im Verhältnis zu andern Faktoren des staatlichen Lebens⁴¹. Der Staat erhält durch diese Entscheidung über die Beziehung Staat—Individuum mit all' seinen geistigen, politischen, wirtschaftlichen usw. Tätigkeitsbereichen seinen — wertbetonten — Charakter. In diesem Augenblicke wird uns auch die Möglichkeit gegeben, ihn in Relation zu den übrigen Staaten zu setzen und mit diesen im Hinblick auf die jeweilige Ausgestaltung der Rechtsordnungen zu vergleichen. Eine derartige Gegenüberstellung bekommt einen ganz besonderen Sinn, wenn die Staaten miteinander in Rechtsbeziehungen treten oder sich zu irgendeiner Staatenverbindung zusammenschließen wollen.

Der „Anhaltspunkt“ — nicht der einzige — aber wohl der wichtigste —, nach welchem man das Verhältnis des Staates zum Individuum, den Staatsaufbau, die Rechtsordnung ganz allgemein beurteilen kann, ist die staatliche Verfassung. Sie ist, als oberste Normierung des Rechts, Ausdruck der im Staatsrecht verwirklichten Werte, sie ist „Exponent“ der im betreffenden Staate als richtig und wesentlich angesehenen Ideen, Verkörperung der Staatsideen⁴². Der Staat hat sich sachlich durch Verwirklichung bestimmter Staatsideen zu legitimieren⁴³.

⁴⁰ Schindler, Zum Wiederaufbau der Rechtsordnung, S. 102. Haug, S. 94: „Jede Volksgemeinschaft nährt sich von polar gegensätzlichen Strukturelementen... einerseits (Familie, Kirche...) und Freiheitszugeständnissen anderseits. Die Summe dieser Elemente in ihrem Verhältnis zueinander ist in jeder *gesunden* Gesellschaft konstant, immer werden haltgebende Momente neben Freiheitsmomenten zu finden sein, aber vom bedeutsamen Unterschied gekennzeichnet, im einen Fall staatlich-rechtlich geformt, im andern gesellschaftlich-außerrechtlich verwirklicht sein. Staatliche Form und außerstaatliche Strukturelemente stehen immer — mit Gradverschiedenheiten — in einem Verhältnis der Kompensation, dem Gesetz des konstanten Verhältnisses von Bindung und Freiheit gehorchend.“ Vgl. Schindler, Verfassungsrecht, S. 124.

⁴¹ Vgl. darüber Schindler, Zum Wiederaufbau der Rechtsordnung, S. 111 (Das Recht der Gemeinschaften).

⁴² Vgl. die Bewertung, die zahlreiche Autoren der Verfassung als positiv-rechtlichen Geltungsgrund der staatlichen Rechtsordnung beimessen: Affolter, S. 9 ff. (Die Verfassung ist die grundlegende Zuständigkeitsordnung des Staates); Giacometti, Staatsrecht, S. 15, A. 6; Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 1; Kägi, Verfassung als Grundordnung; Zurück zur Verfassung (Verfassung als Grundgesetz des

2. Staat und Verfassung

a) Allgemein — Das Verhältnis zur Politik

Das Recht bedarf zu seiner Durchsetzung des Zwanges: das Zwangsmoment ist — in stärkerem oder schwächerem Maße — unerlässlich; denn die menschliche Gemeinschaft kann allein durch Verhaltensregeln, Zwangsnormen geordnet und aufrechterhalten werden⁴⁴. Ohne Zwang wäre keine Gewähr dafür geboten, daß die Rechtsvorschriften auch wirklich befolgt würden; das Recht verlöre dann seinen wesentlichen Sinn, wenn es keinen Anspruch auf Durchsetzung erheben könnte⁴⁵, und damit ginge eine gleichzeitige, entsprechende Herabminderung der in ihm enthaltenden Werte einher. Die rechtliche Normierung des menschlichen Verhaltens kann aber in verschiedener Weise und Stärke, in verschiedenen Stufen erfolgen. Nicht nur daß Instanzen eingesetzt werden müssen, die zu entscheiden haben, daß ein Rechtssatz anzuwenden sei, sondern es ist auch eine Instanz erforderlich, welche die dazu nötigen Rechtsnormen aufstellt. Erst wenn dies geschehen ist, wenn ein Rechtssatz statuiert ist, kann er als Maßstab für die Entscheidung dienen, was im betreffenden Staat, in welchem er gilt, rechtmäßig, bzw. rechtswidrig ist. Zur Verwirklichung der Rechtsordnung bedarf es demnach einer Organisation, mit Hilfe derer bestimmt wird, wer Recht setzt und wie dies zu geschehen habe. Diese oberste normative Ordnung ist die staatliche Verfassung, durch sie wird Wesen und Aufbau des Staates und sein Verhältnis zum Individuum festgelegt, ändert sich die Verfassung, so ändert sich gleichzeitig auch der Staat⁴⁶.

Die Verfassung enthält jedoch nicht nur formelle (organisatorische) Normen über Organe und Verfahren der Rechtssetzung, auch wenn diese gegenüber den materiellen Bestimmungen vorherrschen. Die meisten geschriebenen Staatsverfassungen haben auch materielles Recht⁴⁷ aufgenommen und erhalten damit einen werthaften und ideellen Charakter⁴⁸. Die Trennung

Staates), Horneffer, S. 123 (die Verwirklichung der materiellen Werte; die organisatorisch-formalen Elemente sind unerlässlich); Schmitt, Verfassung, S. 7 ff. (Verfassung = Norm der Normen) usw.

⁴³ Giacometti, Staatsrecht, S. 163; Ziegler, S. 13: „Damit eine politische Herrschaft bestehe, muß das Handeln ihrer Apparatur legitim erscheinen“, vgl. bei ihm auch die Bedeutung der Ideologie für „den Aufbau der politischen Wirklichkeit“, S. 16.

⁴⁴ Kelsen, Allg. Staatslehre, S. 95: Das Verhalten der Menschen bildet den Inhalt der Ordnung.

⁴⁵ Vgl. statt vieler: Burckhardt, Organisation, S. 128: „... nur was erzwungen werden kann, kann rechtlich angeordnet werden.“

⁴⁶ Burckhardt, Organisation, S. 170; Jellinek, Staatslehre, S. 505; Giacometti, Staatsrecht, S. 17: „Die Staatsverfassung als Organisation der staatlichen Herrschaft besteht also im Normenkomplex über die Staatsform.“

⁴⁷ Vgl. Meisser, S. 10.

⁴⁸ Vgl. Affolter, S. 41.

zwischen rein formalen, organisatorischen Normen und materiellen, inhaltlich bestimmten, läßt sich jedoch nur in wenigen Fällen streng durchführen. Wohl werden die Rechtsnormen in ihrer Erzeugung formal bestimmt, durch die ihrer Anwendung zu Grunde liegenden, der jeweiligen Rechtsauffassung entsprechenden Anschauungen sind sie Ausdruck bestimmter Werte und Ideen. „Der Staat als Rechtsorganisation und normatives Gebilde muß folgerichtig auch die dualistische Struktur der Norm, ihre organisatorisch-formelle und die werthhaft-ideelle Seite ausprägen“⁴⁹. Das staatliche Recht wird somit durch die vorherrschenden Ideen, die „Vorstellungen, Gefühle und Willensrichtungen“ des Staatsvolkes⁵⁰, inhaltlich erfüllt. Durch den engen Zusammenhang von Staat und Recht⁵¹ ergibt sich, daß der Staat die Verwirklichung der Staatsideen darstellt, ja durch sie erst bedingt wird und seine innerste Rechtfertigung erhält⁵². Der Gesetzgeber hat dafür besorgt zu sein, daß das für die Erreichung der staatlichen Zwecksetzung richtige (zweckmäßige) Recht gesetzt und durchgesetzt wird⁵³.

Da nun die Staatsideen von Staat zu Staat verschieden sein können, die sie normierenden Rechtsinstitute jedoch in ihren Grundzügen dieselben sind, ergibt sich für eine vergleichende Untersuchung der verschiedenen Staatsverfassungen eine nicht unerhebliche Schwierigkeit. Der Unterschied der inhaltlichen Ausgestaltung gleicher Rechtsinstitute wird besonders in dem Augenblicke offenbar, da sich diese betreffenden Staaten zu einer Föderation zusammenzuschließen wünschen und sich damit einer gemeinsamen Rechtsordnung zu unterwerfen haben. Hieraus kann die Bedeutung einer übereinstimmenden Rechtsauffassung erlassen werden⁵⁴.

b) Die Verfassung als Ausdruck der Staatsideen

Die Verfassung ist — wie festgestellt wurde (S. 13) — die oberste gesetzte Norm der staatlichen Rechtsordnung, welche die Organe und das Verfahren der Gesetzgebung bestimmt. Sie ist der positivrechtliche Geltungs-

⁴⁹ Vgl. Affolter, *ibidem*.

⁵⁰ Vgl. Wackernagel, Wert, S. 39 und den dort zit. A. Menzel, *Archiv für Sozialwissenschaft* 66, S. 132 ff. Vgl. auch die Ausführungen über den Staatszweck im allg. bei Nawiasky, *Staatslehre* II. Teil, Einsiedeln/Köln, S. 156 ff.

⁵¹ Die „Wienerschule“ (Kelsen) identifiziert Staat und Recht (s. oben, S. 7); vgl. aber Schindler, *Verfassungsrecht*, S. 18.

⁵² Vgl. Giacometti, *Staatsrecht*, S. 163, Affolter, S. 41: „Als Staatsideen können dabei die verschiedenen Auffassungen von der Funktion und den Aufgaben höchster Normativordnungen bezeichnet werden, die Werte der gemeinschaftsbezogenen Persönlichkeit, die verschiedenen Lösungen des Problems des Verhältnisses von Individuum und Gemeinschaft unter dem Gesichtspunkt der Organisation der Staatsgewalt.“

⁵³ Burckhardt, *Organisation*, S. 135: „Stets ist es die Aufgabe der staatlichen Organisation, dafür zu sorgen, daß das (nach den Umständen richtige) Recht geschaffen und angewendet wird.“ Vgl. Somló, S. 263.

⁵⁴ Vgl. Burckhardt, *Organisation*, S. 135, Anm. 27 und dort zit. Beispiele.

grund aller anderen staatlichen Normen⁵⁵. Die inhaltliche Bestimmung dieser Rechtsnormen geschieht durch ihre Verbindung mit konkreten Tatbeständen und die Erfüllung mit realen Gegebenheiten⁵⁶. Dies setzt aber eine politische Entscheidung desjenigen voraus, der die einmal gesetzten Normen in diesem oder jenem Sinne und dem durch die politischen Verhältnisse vorgezeichneten Geiste inhaltlich auslegen und anwenden will, bzw. muß; denn das inhaltliche Moment des Rechts wird „nur durch ein willentliches wertendes Verhalten von Menschen geschaffen“⁵⁷. Die Entscheidung über die rechtliche und organisatorische Ausgestaltung des Staates kann demnach nicht eine theoretische (formal-logische) Deduktion, sondern nur eine grundsätzliche, real-politische sein⁵⁸. Diese Grundentscheidung — deren wichtigster Teil die Entscheidung über die Staatsform ist — findet ihre innere Begründung in der vorherrschenden politischen Gesinnung der entscheidungsberechtigten Instanz.

„Die Verteilungsart der Staatsgewalt bedingt die Staatsform“⁵⁹, d. h. durch die Vorschriften über die Organe und das Verfahren der Gesetzgebung läßt sich die Staatsform bestimmen⁶⁰, ihre Einteilung nach der Art der Willensbildung soll auch hier die maßgebende sein⁶¹. Je größer die Anzahl der Entscheidungsberechtigten ist, desto mehr muß ihre politische Grundeinstellung übereinstimmen, soll eine gemeinsame Willensbildung (zum mindesten eine solche der Mehrheit) zustandekommen können. M. a. W. die Entscheidungsbefugnis des Verfassungsgesetzgebers über die politische Form des Staates setzt eine einheitliche und mehrheitliche Übereinstimmung der Grundauffassungen über die zu wählende Staatsform voraus, einen allgemein anerkannten Glauben an „die Richtigkeit gewisser politischer Prinzipien, welche nun bei der Einrichtung des Staates

⁵⁵ Giacometti, Staatsrecht, S. 16.

⁵⁶ Kelsen, Souv.: „Aus dem Seins-Faktum der Gesetzesbeschlüsse oder Befehle des Monarchen, der Urteile der Gerichte, der Entscheidungen oder Verfügungen der Verwaltungsbehörden... findet das rechtl. Sollen in stufenweiser Abfolge seine inhaltliche Erfüllung... Nur so scheint mir das Problem lösbar: Daß das Sollen des Rechts und das Sein der historisch-sozialen Wirklichkeit sich zwar logisch ausschließen, dennoch aber in einer nicht zu leugnenden inhaltlichen Beziehung stehen.“ (S. 97, Anm. 1.)

⁵⁷ Heller, Souveränität, S. 49 f.

⁵⁸ So vor allem auch Schmitt, Verfassung, S. 20 ff., der die Unterscheidung von Verfassungsgesetz und Verfassung trifft. Ersteres ist eine Vielheit von Verfassungsgesetzen (formal), während die Verfassung (im positiven Sinne) die Gesamtentscheidung des Trägers der verfassungsgebenden Gewalt über Art und Form der politischen Einheit bedeutet. Diese Unterscheidung deckt sich also in gewissem Sinne mit derjenigen von absolut und relativ materieller Verfassung. Vgl. auch Affolter, S. 45.

⁵⁹ Heller, Staatslehre, S. 246.

⁶⁰ Vgl. Giacometti, Staatsrecht, S. 17; Haug, S. 92; Jellinek, Staatslehre, S. 664 ff.

⁶¹ Vgl. unten 3. Teil.

in die Wirklichkeit (d. h. durch das „Grundgesetz“ zu normieren und auszuführen) umzusetzen sind“⁶². Die Wichtigkeit einer solchen Übereinstimmung in der Grundhaltung der Entscheidungsberechtigten wächst mit ihrer Anzahl, sie ist minim, wo nur wenige (im Extremfall ein Einzeler) zu entscheiden haben, sie ist dort am größten, wo alle (oder der größte Teil des Volkes) entscheidungsberechtigt sind. Die Bedeutung der politischen Homogenität wächst und fällt somit mit der Staatsform⁶³. Es bedarf also gemeinsamer verbindender Elemente, welche die Bürger zu einem Ganzen, zur staatlichen Einheit zusammenfassen und sie zu einer übereinstimmenden Willensbildung befähigen. Diese Elemente finden ihren sichtbarsten Ausdruck in der Verfassung als System der obersten „unverbrüchlichen Rechtsnormen“⁶⁴.

Wie wir festgestellt haben, werden in das Recht Wertvorstellungen hineingelegt, die dem Gesetzgeber als der besonderen Normierung würdig erscheinen. Bei weitem nicht alle vorhandenen Werte (insofern diese sich überhaupt zahlenmäßig festsetzen ließen) sind einer rechtlichen Normierung unterworfen, viele bleiben neben der Rechtsordnung als Regeln der Sitte, Moral usw. bestehen, „sei es, weil das Bewußtsein ihrer Erheblichkeit fehlte, sei es, weil sie als ohnehin wirksam angesehen wurden, sei es, weil eine Transposition ins Rechtliche der Natur der Sache nach unmöglich ist“⁶⁵. Trotzdem handelt es sich nach Schindler um Dinge, „die für den zum Recht gewordenen Inhalt wesentlich sind. Denn sie bilden die Umgebung des Rechts, sein Milieu, in das es hineingehört und mit dem es sinnvoll wird . . .“. Er bezeichnet dieses Außerrechtliche in seiner Relation zum Recht als „ambiance“ und schließt daraus: „Die positive Rechtsordnung setzt somit eine Ambiance voraus“⁶⁶. Zwischen der (rechtlichen) Sollensordnung und der (außerrechtlichen) Seinsordnung besteht natürlicherweise ein Spannungsverhältnis⁶⁷, das sich in zwei Richtungen auswirken kann: da, wo die Spannung in einem konstanten Zustand verbleibt, wo also eine ausgeglichene Wechselwirkung zwischen den beiden Ordnungen

⁶² Wackernagel, Wert, S. 194. Vgl. die Wertschätzung der verfassungsrechtlichen Normierung der Staatsideen bei Haug, S. 85.

⁶³ Vgl. unten S. 118.

⁶⁴ Kägi, Verfassung, S. 41; vgl. auch Friedrich, Carl J., *Constitutional Government and Politics*, New York 1937, S. 136.

⁶⁵ Schindler, Verfassungsrecht, S. 93. Vgl. auch Haug, S. 93 f: „In der verfassungsrechtlich gestalteten Staatsform kommt nicht das Ganze des sozialen Lebens, kommen auch nicht alle politischen Formprinzipien zum Ausdruck. Die Rechtsform des Staates ist nicht die Gesellschaftsform überhaupt, was immer voraussetzt, daß der Staat nicht bis zur Grenze der Totalität vorstößt.“

⁶⁶ Schindler, a. a. O., S. 93.

⁶⁷ Vgl. Kalt, S. 14: „Zwischen dem Staat als Realität und der Staatsidee besteht ein enges Beziehungsverhältnis. Dieses Verhältnis stellt sich dar als eine Spannung zwischen Idee und Wirklichkeit, zwischen Postulat und Tatsächlichkeit.“

besteht, ist anzunehmen, daß das Recht die Anerkennung behält⁶⁸. Auf der andern Seite wird das Verhältnis Recht-Außerrechtliches aus dem Gleichgewicht gebracht, wenn die Staatsform und die Rechtsinstitute nicht mehr der Wirklichkeit entsprechen und demzufolge der nötigen Ergänzung durch den außerrechtlichen Lebensbereich verlustig gehen. Durch eine Änderung oder Umgestaltung der politischen Verhältnisse in einem Staate entsteht eine Diskrepanz zwischen den gesetzten und den durch die Wirklichkeit geforderten, durch die neue politische oder geistige Struktur notwendig gewordenen Rechtsinstituten. Die Bindung des einzelnen Staatsbürgers an die Verfassung und damit an den Staat wird um so stärker sein, je mehr er seine eigene Anschauungen und Ideen in der Verfassung verwirklicht und gesichert sieht, er wird sich demnach mehr oder minder mit dem Staate, dem Staatsgedanken identifizieren und sich seinen Anordnungen unterwerfen⁶⁹. Diese Unterwerfung kann entweder eine weitgehend freiwillige (weil auf Anerkennung und Identifizierung des Bürgers mit der staatlichen Rechtsordnung und der in ihr enthaltenen, von ihm unterstützten Staatsidee beruhende) oder eine zwangsmäßige (weil auf einer Diskrepanz zwischen der vom Bürger vertretenen und der tatsächlich normierten Staatsidee beruhende) sein⁷⁰. Je mehr nun das einmal gesetzte Recht, die Staatsform und die Staatsideen durch eine Wandlung der außerrechtlichen Verhältnisse der Wirklichkeit entfremdet werden und ihr widersprechen, je größer die Zahl derjenigen wird, die sich nicht mehr mit der Verfassung und den in ihr enthaltenen Werten identifizieren können, desto größer muß ihnen der Zwang der staatlichen Rechtsordnung (der für ihre Durchsetzung unerlässlich wird) erscheinen, und — falls der Verfassungsgesetzgeber eine Revision der Verfassung verunmöglicht — desto stärkere Gewalt ist notwendig, um sie durchzusetzen⁷¹. Die Verfassung entspricht in diesem Falle als seismäßige Ordnung nicht mehr der Verfassung als geistigem Postulat und stellt sich damit in Gegensatz zur Forderung nach möglichster Identifizierung von Postulat und Wirklichkeit. Das Recht wird wohl noch erzwungen, aber nicht mehr anerkannt, es entspricht nicht mehr

⁶⁸ Vgl. nach Affolter, S. 13/14: „Die Geltung der Norm ist bedingt ... dadurch, daß der Normativität die Faktizität in gewissem Maße entsprechen muß, d. h. daß die Spannung von Sein und Sollen ein gewisses Maß nicht überschreitet.“ Giacometti, Staatsrecht, S. 19.

⁶⁹ Vgl. Wackernagel, Wert, S. 82.

⁷⁰ Vgl. die aufschlußreichen Ausführungen über eine analoge Erscheinung beim Militär: Wackernagel, Wert, S. 87, auch Moór, S. 545.

⁷¹ Vgl. dazu Moór, S. 561: „Widersprechen sich dagegen zwei soziale Ideologien, so wird hierdurch die Gesellschaft gespalten ... Besteht z. B. ein Gegensatz zwischen dem Recht und den moralischen Auffassungen einer Gesellschaft, so wird sich vorerst vielleicht nur ein passiver Widerstand gegen das Recht fühlbar machen und das Recht wird durch äußere Machtmittel mühsam aufrechterhalten werden können; aber es ist auch möglich, daß aktiver Widerstand geleistet wird und das Recht in revolutionärem Kampf gestürzt wird.“

einer inneren Rechtsüberzeugung, sondern wird zur bloßen Zwangsinstitution veräußerlicht⁷². „Die normative Geltung von Rechtssätzen, die ja das Verhalten von Menschen regeln, hängt aber davon ab, daß deren Adressaten diese Normen im allgemeinen auch tatsächlich befolgen; ansonst verliert eine normative Ordnung jeden Sinn. Der normativen Geltung muß daher im großen und ganzen die Wirksamkeit, die Faktizität des Rechtes entsprechen“⁷³. Aus dieser Erkenntnis folgert Giacometti, daß neben die normative die soziologische Geltung des Rechts zu treten habe, dessen wesentliches Element zwar der Zwang, seine Durchführung ohne die Rechtsanerkennung der Normaladressaten jedoch kaum denkbar sei. Damit kommen wir auf die eingangs gemachten Feststellungen über das Wesen des Rechts als Wertverwirklichung zurück. „Der einzelne Bürger befolgt (in der Regel) das staatliche Recht einmal deswegen, weil er in ihm einen Ausdruck der sittlichen Gerechtigkeit erblickt, oder weil er von der sittlichen Notwendigkeit, der einmal gegebenen Rechtsordnung um der Ordnung willen sich zu unterziehen überzeugt ist. Dann aber auch, weil das staatliche Recht staatliche Anordnung ist, welcher sich der Bürger aus Staatsstreue, aus gehorsamsbereiter Staatsgesinnung unterwirft, oder er befolgt das staatliche Recht mehr äußerlich, weil er die Nachteile einer Nichtbefolgung vermeiden will“⁷⁴. Daraus ergibt sich die für uns bedeutsame Erkenntnis, daß die rechtlichen Zwangsordnungen eine „soziologische“ oder „außerrechtliche“ Ergänzung benötigen, um wirklich und dauerhaft gelten zu können. In ganz besonderem Maße trifft dies auf die Verfassung zu: Verfassung nicht nur als oberste Zuständigkeitsordnung verstanden, sondern als Verwirklichung grundlegender Werte. Diese Werte sind jedoch in ihrem idealen und realen Sein verschieden in ihrer verfassungsrechtlichen Gestaltung, denn die Idealität und Realität der Werte ist unabhängig von der rechtlichen Gestaltung. „Freiheit kann real sein, ohne daß eine (formale) Verfassung die Grundrechte verbürgen würde“⁷⁵. Haug, der diese Feststellung macht, kommt zum Schluß, daß es für bestimmte Werte besonders adäquate Gestaltformen gibt: „Die Freiheitssphären des einzelnen, die föde-

⁷² Vgl. die Unterscheidung von heteronomen und autonomen Normen bei Somló, S. 67. Wenn Bodmer, *Postulat*, S. 34, den Rechtsnormen den Zwang durch physische Machtmittel als Merkmal zurechnet, so ist diese Bestimmung qualitativ richtig. Innerhalb dieses Zwangs gibt es aber eine quantitative Abstufung der Stärke des Zwangs, welche sich nach der Übereinstimmung von Recht und Wirklichkeit richtet, m. a. W. dort, wo dem Recht a priori die (innere) Gefolgschaft versagt wird, bedarf es eines starken Zwanges, stärker als da, wo normiertes Recht und Rechtsüberzeugung übereinstimmen. Mit Recht bemerkt hierzu Heller, *Souveränität*, S. 51: „Ein autoritatives Machtgebot kann zwar durch Furcht und Zwang Gehorsam finden, für sich allein aber nicht verpflichten.“ Vgl. auch Wackernagel, *Wert*, S. 202.

⁷³ Giacometti, *Staatsrecht*, S. 19; vgl. auch Kelsen, *RRI*, S. 63 ff.

⁷⁴ Wackernagel, *Wert*, S. 202 f.

⁷⁵ Haug, S. 85.

relative Struktur, die Demokratie usw., stehen der verfassungsrechtlichen Gestaltung und Sicherung besonders offen“⁷⁶. Es wäre somit richtig, gerade das Vorhandensein der aufgezählten oder ihnen ähnlichen Elemente als Maßstab für die jeweils in einem Staate herrschende Staatsidee hinzunehmen: ihre verfassungsrechtliche Ausgestaltung könnte uns einen wertvollen Hinweis auf das Maß ihrer Wertschätzung, das sie genießen, geben. Allein die Verfassung lediglich vom rechtlichen Standpunkt aus zu betrachten, wäre zu einseitig und unvollständig⁷⁷, das politische Element der staatlichen Wirklichkeit ist mindestens ebenso sehr zu berücksichtigen⁷⁸.

Politik als Wissenschaft ist nach Kelsen⁷⁹ ein System von in Urteilen ausgedrückten Erkenntnissen. Sie hat sich nicht mit Tatsachen zu befassen, sondern mit Forderungen, ihr Ziel richtet sich nicht nach dem „Sein“, sondern nach dem „Sein-Sollenden“. Die politische Theorie behauptet einen Inhalt als gesollt, als erstrebenswert und gerecht, d. h., sie gehört zu den von uns bereits erwähnten (S. 11 f.) Elementen, die außerrechtlicher Natur sind und deren Forderungen ethisch, durch Werturteile bestimmt werden, die letztlich nicht mehr beweisbar sind. Jeder Staat wird durch ein solches „politisch-ethisches“ System fundiert, die durch ihn verkörperten Grundanschauungen des Volkes lassen sich in all seinen Lebensäußerungen und Tätigkeiten wiederfinden. Diese politische Grundhaltung wird einerseits vom Staatsvolke — oft unbewußt — in einem langen Entwicklungsprozeß herauskristallisiert und überträgt sich auf Aufbau und Organisation des Staates, worauf dieser wiederum rückwirkend seinen Einfluß auf den einzelnen Bürger ausübt⁸⁰. Die politische Einstellung der staatlichen Gemeinschaft erhält demnach eine überragende Bedeutung für die Gestaltung der staatlichen Rechtsordnung⁸¹. Je nach der Haltung des Einzelnen, der Gesellschaft, der Parteien usw. wird diese sich zu gestalten haben: ist die Einstellung zum Staate eine grundsätzlich negative (in seiner stärksten Form: Anarchismus), so wird das politische Handeln eine anti-staatliche Tendenz zeigen, während beim Etatismus mit seiner prinzipiellen Bejahung des Staates das politische Handeln des Volkes darauf gerichtet ist, „staatliche Macht neu zu bilden, die bestehende Macht zu erhalten

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Was sich darin zeigt, daß eine verfassungsrechtliche Garantie der Freiheitsrechte noch lange nicht ihre wirkliche Durchführung und Beachtung bedeuten muß.

⁷⁸ Beide Elemente — das formale und das materiale — finden an sich eine gegenseitige Ergänzung. Auch die organisatorisch-formalen Elemente sind für die Verwirklichung der materialen Wertgehalte unerläßlich. Vgl. dazu Horneffer, S. 123.

⁷⁹ Allg. Staatslehre, S. 27, vgl. auch Sozialismus und Staat, S. 4.

⁸⁰ Kägi, Verfassung, S. 128: Verfassung als Ausdruck einer bestimmten politischen Idee bzw. eines Ideenkomplexes. Vgl. oben S. 14 ff.

⁸¹ Vgl. oben, S. 13 ff.

oder sie zu bestimmten Zwecken zu verwenden“⁸². Innerhalb dieser Gruppe sind wiederum mannigfache Unterscheidungen zu treffen, je nachdem die Stellung zum Staate eine betont positive oder negative ist⁸³.

Solche Differenzierungen sind bei einer Wertung und Vergleichung der verschiedenen Staatstypen zu beachten, ihre Auswirkung findet sich in der Mannigfaltigkeit der Staatsverfassungen wieder — hier liegt die letztliche Ursache der Erschwerung oder Verunmöglichung eines eventuellen Zusammenschlusses von Staaten, deren politische Grundhaltungen sich einander gänzlich widersprechen können. Je schärfer und intensiver, verstärkt durch eine langdauernde geschichtliche Entwicklung und Tradition, politische Ideen in einem Staate Ausdruck und Anerkennung gefunden haben, je fester ihn die integrierende Wirkung der betreffenden Staatsideen zu einer einheitlichen Nation zusammengeschlossen hat, desto schwieriger wird sich die Aufgabe erweisen, den Staat mit andern zu föderieren. Umgekehrt wird man feststellen können, daß verhältnismäßig junge, in sich noch weniger geschlossene Staaten sich weit eher zu einer Föderation bereit finden: Umstellung und Einordnung ihrer Staatsideen in ein größeres Ganzes gehen leichter vor sich, die politische „Assimilation“ wird schneller erreicht.

Eine rückwärts gerichtete geschichtliche Untersuchung von Staatswesen, ihrer Entstehung und Ausgestaltung ist zugleich auch eine politische Betrachtungsweise⁸⁴. Politisch ist eine Betrachtungsweise, die eng zusammenhängt mit dem sozialen, geistigen und wirtschaftlichen (d. h. außerjuristischen) Leben, deren letztes Ziel es ist, Wesen und Begründung der Staatsformen, das gegenseitige Verhältnis von Bürger und Staat, den Einfluß der geschichtlichen und sozialen Mächte auf Fortbestand oder Wandel der Staatsverfassung⁸⁵ darzulegen. Recht und Politik sind zwei verschiedene Begriffe, die sich aber gegenseitig beeinflussen und ergänzen⁸⁶.

Diesem engen Zusammenhang entspricht die u. E. richtige Betrachtungsweise der staatlichen Verfassung. Die Verfassung allein vom juristisch-rechtlichen Standpunkt aus beurteilen zu wollen, wäre sicher einseitig⁸⁷ und würde oftmals der politischen Realität nicht entsprechen. Aus diesem

⁸² Fleiner, Politik als Wissenschaft, S. 4.

⁸³ Vgl. über die Unterscheidung zwischen Anarchismus und Etatismus bei Kelsen, Allg. Staatslehre, S. 28 ff. Es sei bei der Differenzierung des etatistischen Standpunktes auf die zwei klassischen (überspitzten) Gegensätze von Liberalismus und Sozialismus hingewiesen.

⁸⁴ Jellinek, Staatslehre, S. 15.

⁸⁵ Jellinek, Staatslehre, S. 16.

⁸⁶ Jellinek, Staatslehre, S. 16: „... ersprießliche staatsrechtliche Untersuchung ohne Kenntnis des politisch Möglichen ist ausgeschlossen.“

⁸⁷ Jellinek, Staatslehre, S. 17, führt als Beispiel den Satz an, nach dem das englische Parlament des Königs Rat ist, ein Satz, der trotz der gegenteiligen Praxis noch heute gilt.

Grunde unterscheidet Grabowsky⁸⁸ u. E. nicht zu Unrecht die äußere und innere Staatsform. Die Staatsverfassung als äußere Form entspricht oftmals nicht der inneren Form eines Staates, die sich durch Anpassung an die tatsächlichen Verhältnisse immer mehr von der geschriebenen Verfassung entfernt hat. Es ist verständlich, daß dadurch eine Untersuchung der Staatswesen erschwert wird: ihre politische Struktur wechselt meistens rascher und unbemerkter als ihre Verfassungen. Die gegenseitige Einflußnahme von Recht und Politik wird jedoch schließlich nicht ohne Wirkung bleiben, die Verfassung hat dem Druck der politischen Strukturwandlungen nachzugeben und sich ihnen anzupassen, während umgekehrt die politische Haltung des Volkes durch die Staatsverfassung bestimmt und gelenkt wird.

c) Integration

Integration bedeutet alle die Vorgänge im Gruppendasein — in unserm Falle im Staat und in der Staatengemeinschaft —, die „den innern Zusammenhalt der Glieder zur Gruppe anregen, fördern, erhalten“⁸⁹. Sie ist also ein Element, das als soziologischer Faktor die Einheit des Staates stärkt, welches die divergierenden Gruppen einander näher bringt, die gleichartigen miteinander verbindet und verschmilzt.

Nach Smend⁹⁰ wären drei Arten der Integration zu unterscheiden: die persönliche Integration ist der Vorgang, durch welchen einzelne Personen im Staate, „bald durch ihr Dasein, bald durch gewisse Akte, Handlungen, Formen des Auftretens in der Gesamtheit der Staatsbürger das Bewußtsein staatlichen Zusammenhangs zu erwecken und zu realisieren vermögen“⁹¹. Bei der funktionellen Integration sind es vor allem Volksabstimmungen, Parlamentsdebatten usw., bei der sachlichen das Staatsgebiet, Wappen, Fahnen usw., die eine integrierende Wirkung beim Staatsvolke hervorrufen. Wichtig erscheint uns in unserm Zusammenhang die von Wackernagel⁹² von dem sachlichen Integrationsbegriff getrennte ideelle Integration: „Gewisse politische Ideale, welthistorische Sendungen — wir möchten hinzufügen vor allem politische Ideen, die Staatsidee — werden nicht nur als Zwecke des Staates von diesem erstrebt und beobachtet, sondern sie können durch ihr Bewußtsein beim Staatsbürger wiederum staatsbildend wirken.“ Alle diese verschiedenen Gattungen stehen untereinander im Zusammenhang, ergänzen einander; sie bilden die Einheit des Integrationssystems⁹³. Fehlt die eine oder ist sie schwächer ausgeprägt (in einer Monarchie wird die personelle Integrationswirkung durch den Monarchen weitaus stärker

⁸⁸ Grabowsky, S. 178.

⁸⁹ Wackernagel, Besprechung, S. 505.

⁹⁰ Verfassung und Verfassungsrecht, S. 25 ff., 32 ff.

⁹¹ Wackernagel, a. a. O., S. 506.

⁹² S. 510 f.

⁹³ Smend, S. 56.

sein als in einer Republik, die eines derartigen Staatsoberhauptes entbehrt), so ist dafür wahrscheinlich eine andere in größerem Maße wirksam.

Wichtig ist für uns vor allem eines: in je größerem Ausmaße und durch je mehr Normadressaten das Recht und die in ihm verwirklichten Werte anerkannt wird, desto größer wird die Integrationswirkung sein. Die Staatsidee, welche — wie wir sahen — in rechtlicher Hinsicht ihre hauptsächlichste Gestaltung in der Verfassung findet, ist, falls sich mit ihr alle oder die meisten Staatsbürger identifizieren oder sie zum mindesten als richtig befinden, einer der wichtigsten und oft unerläßlichsten — wenn nicht der ausschließliche — Integrationsfaktoren im Staate. „Insofern im Inhalt einer Verfassung eine politische Grundanschauung des Volkes ausgedrückt ist, an welche es glaubt und an welcher es innerlich hängt, ... kann ein solcher Verfassungsgehalt auch für die bewußtseinsmäßige Einbeziehung des Bürgers in den Staat bedeutungsvoll sein“⁹⁴. Diese „gemeinschaftsbildende Wirkung der Idee“⁹⁵ ist gerade dort von Bedeutung, wo andere integrierende Elemente fehlen: sie vermag dank ihrer Anziehungs- und Überzeugungskraft, dank ihrer Überlegenheit über die auseinandergehenden übrigen Ansichten eine verbindende Wirkung ausüben, die das Entstehen einer Gemeinschaft überhaupt erst ermöglichen. Je überzeugender sie ist, je mehr sie dem Denken und Fühlen der Beteiligten entspricht, desto größer wird die Chance ihrer Verwirklichung⁹⁶. Der Einzelne identifiziert sich mit der Idee, er unterwirft sich derjenigen Organisation, welche sie rechtlich gestaltet: „eine Bindung, welche sozialpsychisch — wie Wackernagel sich ausdrückt — ... ihrerseits durch eine ‚Ausweitung des Ich‘ getragen ist“⁹⁷. Die Kollektivierungstendenz der Staatsidee ist unverkennbar, sie wird und muß dort am größten sein, wo der Gesetzgeber mit dem Staatsvolk (weitgehendst) identisch ist, „die Staatsidee ist der Inbegriff der von den Angehörigen eines bestimmten Staates anerkannten Richtlinien für die Bildung der staatlichen Gemeinschaft“⁹⁸. Diese Tragweite der integrierenden Wirkung geistiger, politischer oder wirtschaftlicher Ideen gilt innerstaatlich genau so wie zwischenstaatlich. Der Zusammenschluß von Staaten und Staatengruppen wird sich nur dann als ein beständiger und nicht allein auf Zwang beruhender (falls es sich überhaupt um eine Organisation handelt, welche Zwangsmaßnahmen ergreifen kann) erweisen, wenn er von Ideen getragen wird, die ihre Anerkennung

⁹⁴ Wackernagel, Wert, S. 194.

⁹⁵ Wie Horneffer, S. 126, es nennt.

⁹⁶ Vgl. die Bedeutung der Kollektivierungswirkung der Nation auf S. 32; Ziegler, S. 243, 244 f. Wackernagel, Wert, S. 71 f.: „In gleicher Weise beobachten wir z. B. bei der staatlichen Organisation, wie bestimmte ... politische Ideale und Sendungen diejenigen Stellen bilden, wo der Bürger mit dem staatlichen Ganzen innerlich Kontakt gewinnt.“

⁹⁷ Wackernagel, a. a. O., S. 66.

⁹⁸ Kalt, S. 9.

und Unterstützung in allen Mitgliedstaaten gefunden haben. Auch hier gilt: je größer die Divergenz in den übrigen Belangen der Staaten ist, desto stärker muß auch die verbindende Kraft der gemeinsamen Ideen und Ideale sein, die wiederum ihre Verwirklichung in den staatlichen Rechtsordnungen, den Verfassungen und im staatlichen Leben überhaupt voraussetzen. Hierin erweist sich die Bedeutung der politischen Homogenität als außerordentlich weittragend.

3. Staaten- und Völkerrechtsgemeinschaft

a) Allgemeines

Der Staat ist auf Grund seiner ihm eigenen Rechtsordnung, welche das Zusammenleben der Staatsbürger umfaßt und normiert, der vielfältigen Integrationsfaktoren (Armee, Staatsform usw.) die „höchste Form der sozialen Integration“⁹⁹. Im Vergleich zu ihm sind die Staatengemeinschaft oder die Staatenverbindungen, wenn auch heute durch die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen, des Verkehrs, der Angleichung der Kulturen usw. engere, jedoch weit weniger stabile und einheitliche Gebilde¹⁰⁰. Der Mangel einer Institution, die die fehlende Gemeinsamkeit der Rechtsüberzeugungen durch Zwang auszugleichen imstande wären, macht sich hier — besonders in den Staatenorganisationen (Vereinte Nationen!) — deutlich bemerkbar. Es zeigt sich aber, daß dort, wo einmal solche gleichgerichtete Überzeugungen vorkommen, die Tendenz und Bereitschaft für eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit viel eher zu finden ist und sogar — wie dies im Mittelalter der Fall war — eine Identifizierung mit einem über die eigenen Landesgrenzen hinausgehenden Denken möglich wird¹⁰¹. Der Staat, welcher sich durch das Aufkommen des Nationalismus anfangs des 19. Jahrhunderts zu einem selbständigen, vom Nationalitätsgedanken getragenen und sich dadurch von der Umwelt differenzierenden Eigengebilde entwickelt hatte, wurde durch die zunehmende Intensivierung des Handels und Verkehrs gezwungen, die Beziehungen zu seiner Umwelt in vermehrtem Maße wieder aufzunehmen¹⁰². Es mußte sich bald erweisen, daß die vermehrten gemeinsamen Interessen einer umfassenden rechtlichen (konventionsmäßigen) Regelung bedurften: mit der Zunahme der Integrationsfaktoren schritt die Integration der Staatengemeinschaft voran.

b) Soziologische Grundlagen — Interessenslehre

Das Zusammenlegen der Staatsangehörigen (innerstaatlich) wie der Staaten (zwischenstaatlich) ist nicht allein durch rechtliche bzw. konven-

⁹⁹ Huber, Grundlagen, S. 92.

¹⁰⁰ Vgl. auch S. 80 f.

¹⁰¹ Vgl. auch Huber, Grundlagen, S. 78 und der dort zit. Schücking, Die Organisation der Welt, 1909, S. 17—29: Über die Bedeutung des mittelalterlichen Weltstaatsgedankens.

¹⁰² Vgl. dazu Ziegler, S. 70 ff.

tionsmäßige Normen geregelt: es kommen die bereits erwähnten außerrechtlichen Elemente wie Sitte, Konvention usw. als notwendige Ergänzungen hinzu¹⁰³. Ganz besonders ist dies im Verkehr der Staaten untereinander in der Regel ihrer gegenseitigen Beziehungen der Fall: der Großteil — wenn nicht alles — des Völkerrechts beruht, mangels einer Zwangsinstitution, auf Sitte, Konvention und Tradition. Es zeigt sich hier, daß bei fehlendem Zwangsmoment die außerrechtliche Ergänzung stärker herangezogen werden muß, will man den Machtfaktor nicht als allein maßgebenden betrachten. „Dans toute communauté, il y a une conscience commune qui est le fondement du droit et qui règle les relations des membres de cette association. C'est ainsi que le droit de gens est l'expression de la conscience commune des nations“¹⁰⁴. Diese „soziologischen“ Grundlagen des zwischenstaatlichen Verkehrs haben ihren Ursprung im Leben der einzelnen Staaten. Es zeigt sich, daß sowohl bei der Entstehung der Staatengemeinschaft wie bei ihrem Ausbau und der Entwicklung einer „Rechtsgemeinschaft“ vor allem die gemeinsame Kultur, eine Übereinstimmung der Grundanschauungen in Sitte und Sittlichkeit die maßgeblich einflußreichen Faktoren sind¹⁰⁵. Damit ist auch zugleich auf die große Bedeutung des Einflusses staatlichen Denkens, der Staatsideen als bereits verwirklichte Form dieses Denkens auf die außerstaatliche Tätigkeit hingewiesen. Viele politische Ideen, die ihre Anerkennung in einem oder mehreren Staaten gefunden haben, wirken sich direkt oder indirekt auf den zwischenstaatlichen Bereich aus¹⁰⁶, die rechtlich-politische Organisation eines Staates als Demokratie, Diktatur usw. und die damit verbundenen Vorstellungen des jeweiligen Repräsentanten oder Regierungsorgans bestimmen dessen Handeln im internationalen Verkehr¹⁰⁷. So läßt sich immer wieder feststellen, daß totalitäre Staaten ihr „Staatsdenken“ in internationalen Organisationen, denen sie als Mitglieder angehören oder die sie sogar beherrschen, geltend zu machen und durchzusetzen versuchen und damit bewirken wollen, daß Charakter und Gehalt der bisher vorherrschenden Auffassungen in ihrem Sinne geändert werden soll.

¹⁰³ Schindler, Contribution, S. 237.

¹⁰⁴ Scheuner, S. 100.

¹⁰⁵ Vgl. Huber, Grundlagen, S. 112: „Dabei zeigt sich wiederum..., daß die Rechtsgemeinschaft nicht primär auf die Anerkennung gemeinsamen Rechts sich aufbaut, sondern die Zugehörigkeit zu dieser Gemeinschaft den Staaten europäischer Kultur ohne weiteres vindiziert wird.“

¹⁰⁶ Vgl. Scheuner, S. 106 f.: „La liaison entre le droit interne et le droit international est visible aussi par le fait que les deux ordres juridiques sont touchés de la même façon par les grandes idées politiques et sociales qui influent aussi bien sur le droit intérieur des Etats que sur la communauté internationale.“

¹⁰⁷ Vgl. dazu Schindler, Contribution, S. 314 f.: „Les partis au sein de l'Etat se forment selon leurs vues de politique intérieure, et par conséquent les parlementaires sont élus d'après l'attitude qu'ils adoptent quant aux problèmes de politique intérieure.“

Die Staatsidee, die wie dargestellt (S. 14 ff.), der Ausfluß der herrschenden Ansichten des Gesetzgebers ist, erhält somit eine zweite, wenn auch abgedrückte Funktion: sie ist nicht allein ein tragendes Element innerhalb des Staates, sondern wirkt auch über die Staatsgrenzen hinaus. Die in der staatlichen Rechtsordnung verwirklichten Werte suchen ihre Anerkennung und Realisierung — je nach ihrer Intensität — gleichfalls im zwischenstaatlichen Verkehr. Ihre Durchsetzung wird da am ehesten gelingen, wo sie auf gleichgerichtete Bestrebungen stößt, wo m. a. W. die Wertvorstellungen anderer Staaten dieselben oder ähnliche sind; sie werden andererseits auf Widerstand stoßen bei entgegenlaufenden Interessen: hier kann es kaum zu einem Aus- und Angleichen kommen, meist wird — in Fragen minderen Ranges — ein Kompromiß angestrebt, in grundsätzlichen Belangen dagegen ist die gemeinsame Zweckverfolgung zum Scheitern verurteilt, die bloße Macht tritt an Stelle der Konvention¹⁰⁸.

Das Handeln der Staaten im zwischenstaatlichen Bereich ist — abgesehen von den oben erwähnten Faktoren — zur Hauptsache durch die gegebenen (Staats-)Interessen bestimmt und ausgerichtet. Interessen sind die subjektiven treibenden Kräfte allen sozialen Lebens, es sind Wertvorstellungen, Werterhaltungs- und Wertverwirklichungswillen¹⁰⁹. Gerade dadurch, daß die in der staatlichen Rechtsordnung verwirklichten Werte auch außerhalb des Staates durchgesetzt werden sollen, zeigt der Staat sein Interesse an ihrer Erhaltung und Realisierung. In dieser Hinsicht gewinnen die Interessen ihre speziell: Tragweite im zwischenstaatlichen Verkehr. Wie überall, so bilden sich auch da Gruppen, welche gleichgerichtete Interessen vertreten (Gruppeninteressen), stimmen sie in einem oder andern Punkte überein, so sprechen wir von Gesamt- (oder Kollektiv-) Interesse¹¹⁰.

Allen zwischenstaatliche Handeln wächst aus dem staatsrechtlichen und politischen Denken der beteiligten Staaten heraus¹¹¹. Was wir oben als Verwirklichung der in einem Staate herrschenden Ansichten im zwischenstaatlichen Bereich bezeichneten, ist das Objekt, der Inhalt der Interessen. Sie sind „die treibende Kraft“ dieser Bestrebungen: Frieden, Sicherheit, Gleichheit, internationale Ordnung werden von Kraus¹¹² als Beispiele abstrakter Interessenobjekte angeführt. Sie bestimmen auch die allgemeine

¹⁰⁸ Vgl. hierzu sehr schon Schönerer S. 99 ff. Inbes. S. 190: „Mais plus les idées politiques et les courants intellectuels sont divergents dans les différents pays, plus les opinions sur la justice et sur le droit sont différentes, et plus faible devient la base commune d'idées communes qui forme le fondement du droit international.“ S. auch S. 114. A. 4. Vgl. Guggenheim, Problem, S. 130 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Kraus S. 22 ff. und die bei Wenzler, S. 102, aufgestellte Arbeitshypothese, daß der Gestaltung jedes Rechtswortes menschliche Interessen zugrunde liegen.

¹¹⁰ Vgl. Geffcken, S. 4: die Vereinigung behüft wirksamer Verwirklichung der identischen Interessen führt der Entstehung des Gesamtinteresses.

¹¹¹ Vgl. Kraus, S. 31 und Sopló, S. 472 ff.

¹¹² Vgl. Kraus, S. 34; Guggenheim, Problem, S. 128 ff.

politische Haltung der Mitglieder der Völkergemeinschaft. Auf diese Erscheinung wird unten (S. 28) zurückzukommen sein.

c) *Integration*

Wo verschiedene Staaten ihr Augenmerk auf denselben Gegenstand richten, wird es, je nach dem, ob die Interessen gleichgerichtet sind oder einander entgegenlaufen, zu einer Übereinkunft, einer „rechtlichen“ Normierung (z. B. Vertrag) o. ä. kommen, evtl. sogar (wenn die Interessen lebenswichtig sind) zu einem Zusammenschluß oder zu einem Interessenskonflikt¹¹³. Hier haben wir uns mit dem ersten Fall (Übereinstimmung) zu befassen.

Auszugehen ist von derjenigen Ordnung, welche die allgemeinsten Staatsinteressen wie z. B. das bloße ungestörte Nebeneinanderleben (ohne jede engere Verbindung) umfaßt: die Staatengemeinschaft („Parallel laufende Interessen sind natürliche Grundlagen internationaler Ordnung“¹¹⁴). Das ihr zugrunde liegende Völkerrecht ist somit das aus Interessenausgleich¹¹⁵ und -regelung resultierende System zwischenstaatlichen Verkehrs. „Die oberste Klammer, die alle einzelnen Sätze des Völkerrechts verbindet, ist das Parallel-Interesse aller Mitglieder der Völkergemeinschaft daran, daß ihre Beziehungen rechtlich geregelt seien ... Deshalb ist der oberste Ausgangspunkt für das Völkerrecht das fortdauernde Gesamtinteresse der Staaten an einem Völkerrecht“¹¹⁶. Das Bestehen des Völkerrechts weist ja darauf hin, daß gewisse Werte und das dazugehörige Interesse ihrer Verwirklichung — beruhend auf einer „Wertschätzung“ — nicht allein in einem, sondern in mehreren Staaten zugleich vorhanden sind, daß in diesen betr. Staaten die „Identität dieser Zustände und Vorstellungen“ in ähnlicher Weise gleiches Recht bewirkt¹¹⁷, und damit zwangsläufig eine ähnliche Übereinstimmung in bezug auf die „Normen“ oder Ordnungsprinzipien des außerstaatlichen „Rechts“ zustande kommen kann. Kraus¹¹⁸ führt diesen Gedankengang weiter und kommt zu dem für uns wichtigen Resultat: „Die Möglichkeit einer völkerrechtlichen Regelung setzt ein ge-

¹¹³ Vgl. Huber, Grundlagen, S. 68: „Die Anknüpfung rechtlicher Beziehungen zwischen den Staaten ... kann beruhen auf dem Vorhandensein verschiedener komplementärer Interessen oder auf der *Übereinstimmung* von Zwecken.“

¹¹⁴ Kraus, S. 53.

¹¹⁵ Vgl. Wengler, S. 123: „Die meisten Völkerrechtssätze enthalten konkret-individuelle Interessenausgleiche.“

¹¹⁶ Kraus, S. 57; vgl. auch Hold v. Ferneck, Lehrbuch des Völkerrechts, I. Teil (1930), S. 145: „Das Interesse am Bestand und an der Wirksamkeit des Völkerrechts und an dem dadurch ermöglichten Zusammenarbeiten der Staaten auf allerlei Lebensgebieten ist ja das einzige dauernde Gesamtinteresse, das die Staaten bei allen Gegensätzen aneinanderknüpft.“ Vgl. auch Schindler, Contribution, S. 247 f.; Huber, Grundlagen, S. 59.

¹¹⁷ Huber, Grundlagen, S. 96.

¹¹⁸ S. 62.

wisses Maß der Gleichförmigkeit rechtlicher Vorstellungen bei den Beteiligten voraus. Deshalb ist Völkerrecht nur möglich, wenn bei den Beteiligten ein solcher Gleichklang besteht, und deshalb hängt das Maß der zwischen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft möglichen Bindungen von dem Umfang der Gleichartigkeit ihrer rechtlichen Vorstellungen ab.“ Je stärker und bedeutender diese gemeinsamen Interessen sind, desto eher ist zu erwarten, daß die betr. Staaten sich zu einer Interessengemeinschaft zusammenschließen werden. Das Gesamtinteresse zeigt demnach im zwischenstaatlichen Bereich eine bedeutsame, u. E. die wichtigste Integrationswirkung¹¹⁹. In denjenigen Gebieten, die einen derartigen Gegenstand des allgemeinen Interesses bilden, wird es entweder zur völkerrechtlichen Regelung kommen — falls man dies für einen genügenden oder genügend sicheren Weg der Interessenabgrenzung erachtet — oder zu einer (völkerrechtlichen) Organisation, die der Erhaltung und Sicherung der in ihr verwirklichten gemeinsamen Interessen dienen soll¹²⁰. Der Bestand einer Staatenorganisation (sei es eine Staatenverbindung, eine Verwaltungsunion usw.) als Realisation des Kollektivinteresses ist von zwei Faktoren abhängig: von der Bedeutung des Interesses selbst (z. B. Friedenssicherung) und dem Interesse der Mitgliedstaaten an deren Erhaltung als solcher. Sinkt die Tragweite des gemeinschaftlichen Interesses, so werden sich die Staaten auch weniger um die Beibehaltung der Organisation bemühen — diese steht und fällt ja mit dem Interesse, daß sie sichern soll —, die Staaten richten ihre Aufmerksamkeit auf andere Angelegenheiten¹²¹. Die Labilität der Staatenorganisation, die lediglich auf mehr oder weniger zeitbedingten Interessen der Mitgliedstaaten basieren, zeigt, daß dauerhafte, stabile Staatssysteme eines Mehreren bedürfen. Die Interessen selbst rufen einer tieferen und gründlicheren Fundierung als bloßer machtpolitischer Erwägungen: sie sollen tatsächlich Ausfluß eines in den betreffenden Staaten existenten, gemeinsamen Wertverwirklichungswillens und einer Rechtsüberzeugung sein. Gleiche politische Ideen, gleichartige Rechtsordnungen und soziologische Grundlagen sind Komponenten einer solchen dauernden Interessengemeinschaft. In diesem Sinne erscheint uns die Föderation als Verwirklichung gleichgerichteter Interessen der Mitgliedsstaaten. Zudem wird sich noch zeigen, daß eine auf diesen Grundlagen aufgebaute Staatenorganisation trotzdem einer Zwangsinstitution bedarf, die in der Lage ist, das

¹¹⁹ Vgl. Huber, Grundlagen, S. 105: „Je stärker aber das Kollektivinteresse ist, umso mehr wird es nach einer Sicherung durch eine Organisation irgendwelcher Art streben. Normen des Kollektivinteresses und internationale Organisationen liegen in derselben Entwicklungsrichtung und sie sind deshalb auch durch die gleichen Faktoren bestimmt.“

¹²⁰ Vgl. auch Geffcken, S. 31.

¹²¹ Vgl. Wengler, S. 112 und die interessanten Ausführungen bei K. Dencker, „Der Rang der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gegenüber dem staatlichen Gesetzesrecht, Greifswald, 1933 (zit. bei Kraus, S. 27 f.).“

fehlende „außerrechtliche“ Element allenfalls durch Zwang zu ersetzen. Eine Interessendivergenz kann überall und in jedem Staate entstehen. Nur derjenige wird sie jedoch überwinden, der über die nötigen Mittel verfügt, das ihm Gutscheinende durchzusetzen. Auf der andern Seite — und dies wird im folgenden zu zeigen sein — sind die Übereinstimmung der Interessen und die politische Homogenität letztlich doch ausschlaggebend für eine echte und dauerhafte Föderation.

4. Politische Homogenität und Interesse

Politische Homogenität und Interesse sind weder identisch noch bedingen sie einander. Sie sind in ihrem Auftreten grundsätzlich voneinander unabhängig, d. h. politische Homogenität kann bestehen, ohne daß die betreffenden gleichartig strukturierten Gruppen usw. ein gemeinsames Interesse an einer Zusammenarbeit oder gar an einem Zusammenschluß zu haben brauchen. Umgekehrt wird es oft vorkommen, daß eine gemeinsame Interessenlage verschiedener Gruppen oder Staaten diese zusammenführt, ohne daß ihre politische Homogenität dafür die Voraussetzung bildete. Gerade diese Erscheinung — gemeinsame Interessen, fehlende politische Homogenität — ist ja vor allem in internationalen Organisationen anzutreffen und es hat sich vorwiegend bei derartigen Zusammenschlüssen im zwischenstaatlichen Bereich gezeigt, daß ein solches Gesamtinteresse allein (ohne die politische Homogenität) für eine dauernde und wirklich zweckentsprechende Verbindung nicht genügen konnte: das allen Beteiligten wichtig erscheinende Interessenobjekt (Friede, Sicherheit usw.) als Zielpunkt ihres Organisationszweckes ist lediglich die Ursache und nicht das Fundament ihres Zusammenschlusses (vgl. unten Kapitel „Internationale Organisationen“). Diese Interessen entspringen letztlich doch aus dem Denken und den Wertvorstellungen der einzelnen Staaten und empfangen ihre Gestaltung und Zweckgerichtetheit aus dessen Rechts- und Gesellschaftsordnung, d. h. aus den jeweiligen vorherrschenden politischen Institutionen und Anschauungen. Solange diese Wertvorstellungen und diese Institutionen im Vergleich zu den übrigen Staaten völlig andersartig sind, läßt sich auch kaum anderes erwarten, als daß das Resultat, das „Endprodukt“ einer solchen Verschiedenheit der gemeinsamen Willensrichtung und -bildung, wie es in internationalen Organisationen vertreten wird, ein durchaus uneinheitliches sein wird, d. h. es wird in entscheidenden Fragen höchst selten — vielleicht zufälligerweise — eine Einigung zustandekommen: die Divergenz der einzelnen Staatsideen macht ein gemeinschaftliches Vorgehen beinahe unmöglich. Wenn beispielsweise ein Staat dem Einzelnen auf Grund seiner Wertvorstellungen vom Individuum diesem in seiner Rechtsordnung alle denkbaren Rechte und Freiheiten zugesteht, während ein zweiter Staat den Einzelnen als Mittel zum Zweck benützt und ihn demzufolge völlig in seinen Macht- und Tätigkeitsbereich einbezieht (also in diesem Sinne totalitär ist), so ist nicht zu erwarten, daß — trotz eventueller gemeinsamer

Interessen — auf Grund derartig auseinandergehender Wertvorstellungen über das Individuum und seine Stellung zum Staat eine dauerhafte Verbindung der beiden Staaten möglich sein wird. Die gegensätzlichen Anschauungen und die daraus fließenden staatlichen Einrichtungen überwiegen in ihrer Bedeutung im Hinblick auf einen Zusammenschluß die oftmals zeit- und situationsbedingten Interessen.

Innerstaatlich hat es sich gezeigt, daß das Wertverwirklichungsstreben von der Bedeutung der Werte abhängt, die man ihnen beimißt, d. h. es bestimmen sich die Interessen des Gesetzgebers an der Realisierung der Werte nach deren Einschätzung, Erheblichkeit und der Notwendigkeit ihrer Normierung. Erst die politische Homogenität der entscheidungsberechtigten Einzelnen oder Gruppen ermöglicht es aber, daß ein für die Wertverwirklichung notwendiger Interessenausgleich zustandekommt. In einem Staate, wo die Entscheidungsbefugnis nicht bei einem Einzelnen oder einer kleinen Gruppe liegt (bei welchen ein Interessenkonflikt weniger in Erscheinung tritt), ist deshalb die politische Homogenität von geringerer Bedeutung und Tragweite als in einem Staat mit einer großen Anzahl Entscheidungsberechtigter. Die Gleichartigkeit der Wertvorstellungen in den wichtigsten, für die staatliche Existenz entscheidenden Fragen ist hier Voraussetzung eines echten Interessenausgleichs und dessen Verwirklichung.

Demzufolge können wir das Verhältnis Interesse — politische Homogenität wie folgt bestimmen: Die Interessen stellen den Beweggrund eines irgendwie gearteten Zusammenschlusses von Einzelnen, Gruppen oder Staaten dar, sie führen auf Grund einer den betreffenden Gruppen usw. gemeinsamen Zielrichtung zu einer Annäherung — immer vorausgesetzt, daß sich die Interessen nicht kreuzen — und Zusammenarbeit auf dem das Interesse beschlagenden Gebiet. Die politische Homogenität dagegen ermöglicht erst auf Grund der durch sie gegebenen gemeinsamen Wertvorstellungen das Bestehen dieser Organisation oder Zusammenarbeit, sobald es wesentliche und grundsätzliche Fragen behandelnde Organismen betrifft. Die politische Homogenität ist m. a. W. die Voraussetzung dafür, daß eine dauernde und fruchtbare Interessenausgleichung und -verwirklichung überhaupt erreicht wird.

Interesse ist Integrationsursache — politische Homogenität Integrationsfaktor, Integrationsgrundlage.

II. Die politische Homogenität

1. Gleichheit und Gleichartigkeit

Bevor im Einzelnen auf die Erscheinung und Entwicklung der politischen Homogenität als Ausdruck einer irgend wie bedingten Gleichartigkeit eingegangen werden kann, ist sie von der Erscheinung der Gleichheit zu unterscheiden und zu trennen. Gleichheit und Gleichartigkeit haben gemeinsame Merkmale, beide haben die Verschiedenheit zur Voraussetzung, d. h. sowohl

der Satz: „Ein Ding ist gleich“ wie derjenige „Ein Ding ist gleichartig“ ergibt keinen Sinn: es fehlt beiden die notwendige Beziehung und Gegenüberstellung zu einem andern Dritten. Bevor ein Urteil über dieses Ding in vergleichendem Sinne abgegeben werden kann, muß unterschieden¹²², das Ding muß in Relation zu einem andern gesetzt werden, denn nur zwei oder mehrere Dinge können gleich sein und nur Verschiedenes kann gleich sein¹²³. Mit der Feststellung der bloßen Verschiedenheit kann man sich jedoch noch nicht begnügen, das Ziel der Untersuchung ist ja, zu zeigen, daß die in Relation zueinander gesetzten Dinge sich gleichen. Es kommt demzufolge als zweite Voraussetzung hinzu: die Vergleichbarkeit. Diese besteht darin, daß zwei oder mehrere Dinge etwas gemeinsam haben¹²⁴. Nef¹²⁵ führt u.E. richtig aus, daß man wohl die Sonne und einen Tisch, einen Löwen und eine Uhr miteinander vergleichen könne, beide verglichenen Paare werden aber als völlig disparat erscheinen. Die zu vergleichenden Sachen bedürfen — damit der Vergleich überhaupt einen Sinn erhält — des sog. tertium comparationis, sie müssen ein gemeinsames Drittes haben. Diese dadurch erreichte Vergleichbarkeit ist aber nicht etwa identisch mit der Gleichheit, erstere enthält vielmehr die Möglichkeit zur Gleichheit¹²⁶. „So ist für die Vergleichbarkeit zum Beispiel nicht erforderlich, daß die beiden Dinge die Qualität oder die Eigenschaft „rot“ gemeinsam haben, sondern nur, daß sie beide „farbig“ sind, daß sie beide Farbe haben. Wenn dies letztere der Fall ist, dann kann festgestellt werden, daß sie gleich (nämlich wenn sie z. B. beide rot sind) oder ungleich (wenn das eine rot, das andere grün ist) sind. Diese beiden Qualia sind streng auseinanderzuhalten. Daß beide Dinge Farbe haben, ihre Farbigkeit, konstituiert ihre Vergleichbarkeit, daß beide rot sind, ihr Rotsein würde ihre Gleichheit konstituieren“¹²⁷.

Bevor wir auf diese Unterscheidung von Vergleichbarkeit und Gleichheit zurückkommen, muß noch darauf hingewiesen werden, daß die Gleichheit niemals eine absolute (sonst wäre sie Identität), sondern nur eine relative sein kann. Nef¹²⁸ bezeichnet diesen Unterschied mit „Gleichheit schlechthin“ und „Gleichheit hinsichtlich“. Zwei oder mehrere Dinge können somit nur gleich hinsichtlich eines ihnen gemeinsamen Gesichtspunktes, einer Eigenschaft usw., sein.

Gleichheit und Gleichartigkeit setzen beide Verschiedenheit für einen Vergleich voraus, beide bedürfen dazu der Vergleichbarkeit der in Betracht fallenden Dinge. Hier ist aber der Punkt, an welchem sie sich voneinander trennen: sind zwei Dinge farbig, dann konstituiert — wie wir gesehen

¹²² Nef, S. 3: „Alles Erkennen beginnt mit einem *Unterscheiden*.“

¹²³ Nef, S. 5.

¹²⁴ Felder, S. 10.

¹²⁵ S. 7.

¹²⁶ Felder, S. 10; Nef, S. 7.

¹²⁷ Nef, S. 7.

¹²⁸ Nef, S. 10.

haben — die Farbigkeit ihre Vergleichbarkeit. Dieser bedürfen also sowohl Gleichheit wie Gleichartigkeit. Ihr Verhältnis zum Rot der Farbe hingegen läßt sie unterscheiden: haben beide zum Vergleich herangezogenen Gegenstände den gleichen Farbton, entweder hell oder dunkel, entweder karmin oder rosa, dann konstituiert dies ihre Gleichheit; ist aber die eine Sache (angenommen es handle sich um zwei Kugeln) dunkelrot, die andere rosa, dann sprechen wir von Gleichartigkeit. Wichtig ist hier also das Rotsein der Farbe, wie, in welcher Tönung und Färbung diese Farbe auf den beiden Kugeln vorkommt, kann hier außer Acht gelassen werden. Oder: ist das tertium comparationis die Kugelform, dann müssen die beiden Kugeln, um gleich zu sein, die gleiche Größe haben, während dies bei der Gleichartigkeit keine Rolle spielt: eine kleine und eine große Kugel sind somit nicht gleich, aber gleichartig. Diese Unterscheidung von Gleichheit und Gleichartigkeit kann auf alle Lebensbereiche übertragen werden: wenn gesagt wird, alle Menschen seien gleich und ungleich zugleich¹²⁹, sie seien in dieser Beziehung gleich, in jener ungleich, so kann bestimmt und ausgesagt werden, daß sie in jedem Falle gleichartig sind. Es fehlt eben bei der Bezeichnung „gleichartig“ das letzte Unterscheidungsmerkmal des tertium comparationis, m. a. W. bei der Gleichartigkeit bleibt im Unterschied zur Gleichheit immer noch eine irgendwie geartete Ungleichheit bestehen, sie ist die Ähnlichkeit innerhalb derselben Art.

Auf die Staaten angewandt, kann gesagt werden, daß diese vielleicht auf ihre Unterstellung unter oder durch ihre rechtliche Behandlung durch das Völkerrecht gleich seien¹³⁰, keinesfalls aber, daß sie in ihrer Organisation, in ihrer Zwecksetzung usw. gleich sind. Diese Elemente können höchstens gleichartig, d. h. in ihrer Erscheinungsart zwar gleich, innerhalb dieser aber verschieden sein. Es sei beispielsweise auf die scheinbar gleiche (formale) Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative innerhalb von zwei Staaten hingewiesen, die jedoch in ihrer Anwendung und Ausgestaltung — bedingt durch zahlreiche, nur dem betreffenden Staate eigentümliche Verhältnisse — sich bald als verschieden erweisen werden.

Aus diesem Grunde kann nur von einer jeweiligen Gleichartigkeit (Homogenität) im inner- oder zwischenstaatlichen Bereich gesprochen werden, in diesem Sinne soll auch im folgenden der Begriff der Homogenität verstanden werden.

2. Die Erscheinung der Homogenität im allgemeinen

Ein Staat in seinem politischen, sozialen und kulturellen Grundcharakter formt sich nicht allein durch seine eigene Bevölkerung, seine eigenen Staatsideen, sondern wird in dieser Entwicklung wesentlich durch die Beziehungen zur Umwelt, durch das Staatensystem, in dem er liegt, entscheidend ge-

¹²⁹ Nef, S. 40.

¹³⁰ Felder, S. 38.

fördert und bestimmt ¹⁸¹. Dieses Staatensystem bedarf seinerseits eines Minimums an Homogenität, „damit das im Gemeinschaftsgedanken verkörperte Kollektivinteresse der Rechtsgemeinschaft das Gepräge gibt“ ¹⁸². Das gegenseitige Sich-Anpassen und -Angleichen der Staaten in ihren Beziehungen zur Umwelt ist ein unerläßliches Element für den Bestand der Völkergemeinschaft und des von ihr herausgebildeten Völkerrechts. Diese Art der Homogenität hat ihren Ursprung vor allem darin, daß durch die vermehrten intensiven Beziehungen der europäischen Staaten in den letzten zweihundert Jahren, durch die Kolonisation usw. wichtige Kulturgüter durch die übrigen Staaten übernommen und eingeführt wurden. Die Entwicklung, die ihren stärksten Auftrieb im 19. Jahrhundert erhielt, brachte es mit sich, daß dem bisher auf vornehmlich europäische Mächte beschränkten Völkerrecht eine weltumspannende Universalität gegeben wurde, beruhend darauf, daß die neu in die Völkergemeinschaft eintretenden Staaten nur dann als solche anerkannt wurden, wenn sie dafür bestimmte Voraussetzungen erfüllt hatten. Diese Bedingungen hatten aber gerade eine Angleichung der Rechtsauffassung an diejenige der europäischen Staaten zum Inhalt, so daß in der Folge eine wenn auch weitgefaßte Homogenität aller dem Völkerrecht unterstellten Staaten entstand, die die Grundlage der Rechtsgemeinschaft zu bilden hatte ¹⁸³.

Ausgangspunkt für diese Entwicklung war die innerstaatliche Homogenität. Der Begriff der „Nation“ weist im besonderen auf eine stark ausgeprägte, politisch-soziale-kulturelle (auch anthropologische ¹⁸⁴) Gleichartigkeit eines Volkes hin. Die einheitliche Abstammung und die daraus entwickelte Einheitlichkeit der Charaktere, dieselbe Sprache, gleicher Glauben und gleiche Kultur etc. sind Elemente einer Nation, die ihr dem Ausland gegenüber den Eindruck einer festen, geschlossenen Einheit geben. Eine solche Gleichartigkeit in Kultur, Sprache, Rasse usw. bildet ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl heraus, das oftmals einen entscheidenden Einfluß auf die Staatenbildung ausübt ¹⁸⁵. So wie eine Nation Anlaß zu einer Staatsgründung sein kann, kann umgekehrt der Staat Grundlage und Aus-

¹⁸¹ Näf, Staatengemeinschaft, S. 3.

¹⁸² Guggenheim Problem, S. 128.

¹⁸³ M. Huber, Grundlagen, S. 109 ff.; C. G. Bruns, Minderheitenrecht als Völkerrecht, S. 8, zit. nach Wolfers, S. 9: „Mit einem Staat, der persönliche Freiheit weder in religiöser noch in anderer Beziehung kennt, der keinen, oder nur einen vom europäisch-abendländischen völlig abweichenden Eigentumsbegriff hat, dem das Wesen vertraglicher Verpflichtungen unbekannt ist, kann auch keine völkerrechtliche Gemeinschaft bestehen.“

¹⁸⁴ M. Huber, Grundlagen, S. 62. Vgl. zum Problem der Nation H. O. Ziegler; vgl. auch vorne, S. 22 f.

¹⁸⁵ Näf, Staatengemeinschaft, S. 6: „Ein Staatensystem setzt Staaten voraus. Es kann sich bilden, indem sich innerhalb einer staatlich undifferenzierten Gesamtorganisation, innerhalb eines Kulturkreises mit überwiegender Gesinnungseinheit allmählich staatliche Einzelwesen ausbilden und selbständig stellen.“

gangspunkt für die Bildung einer Nation sein. Das ständige auf ein bestimmtes Gebiet beschränkte Zusammenleben von verschiedenartigen Bevölkerungsteilen, das gemeinsame Erlebnis von Kriegen, Bestehen von Krisen usw. bildet ein starkes Gemeinschaftsbewußtsein heraus und führt zu einer politischen, geistigen oder sprachlichen Einheit (vgl. Großbritannien) oder ein staatliches „Sonderdasein“ kann — wie dies bei den Niederländern der Fall war — eine sprachlich-kulturelle Individualität ausprägen¹³⁶. Die Staatsindividualität, die Besonderheit der politischen Institutionen und deren Einfluß auf die Gestaltung des sozialen und geistigen Lebens kann über die nationbildenden Elemente der Abstammung und Sprache hinweg eine Nation politischer Natur hervorbringen“¹³⁷. Diese Entwicklung läßt sich bei der Schweiz und bei den Vereinigten Staaten von Nordamerika verfolgen. Daraus läßt sich erkennen, wie sehr politische Institutionen und die durch sie erzeugte Besonderheit eines Staates oder einer Staatengruppe die Ausbildung eines nationalen Denkens und Handelns fördern und beeinflussen können. „Nation in diesem Sinne ist eine sekundäre Erscheinung der rechtlich-politischen Staatsindividualität und in vollkommener Übereinstimmung mit dieser“¹³⁸.

Die Homogenität als Ausdruck einer wie auch immer gearteten Gleichartigkeit, eines Angleichens von Staaten untereinander oder von verschiedensten Kulturkreisen in ihrem Innern erweist sich somit als wesentlicher Faktor des gesamten Staatslebens. Vielfach kommt es vor, daß der Einfluß dieses „Sich gegenseitig An- und Ausgleichens“ — mit dem keinesfalls eine „Gleichschaltung“ gemeint ist — als nebensächlich oder gar unnötig abgetan wird. Die aus einer solchen Haltung heraus entstehenden Folgen sind — wie dies beim Völkerbund und den Vereinten Nationen zu zeigen sein wird — schwerwiegend und für die betreffende Organisation oder Staatengruppe von großer Tragweite.

3. Die Arten der Homogenität

Im vorhergehenden Abschnitt wurde von Homogenität gesprochen, ohne daß dabei ihre Beschaffenheit näher in Betracht gezogen worden ist. Im Sinne einer genaueren Abgrenzung dieses vieldeutigen Begriffes ist es deshalb notwendig, ihn durch eine eingehendere Umschreibung darzulegen und die politische Homogenität von den übrigen Erscheinungsarten zu trennen. Damit ist zugleich auf die Tatsache hingewiesen, daß mehrere Arten der Homogenität zu unterscheiden sind. So spricht Heller¹³⁹ von drei Arten der Homogenität: der sozialen, der zivilen und der politischen. Diese Aufzählung ist u. E. keineswegs erschöpfend, wenn wir an die Möglichkeit einer

¹³⁶ M. Huber, Grundlagen, S. 118 f.

¹³⁷ Ibidem, 119.

¹³⁸ Ibidem, 119.

¹³⁹ Heller, Demokratie, S. 39 ff.

kulturellen, sprachlichen usw. Gleichartigkeit denken; die Homogenität kann sich auf jeden Lebensbereich beziehen. Eine Einteilung kann deshalb zwangsläufig nur vom subjektiven Standpunkt aus vorgenommen und somit von einem Dritten als willkürlich oder zum mindesten ungenau empfunden werden. Es erscheint uns aber, um dem Vorwurf einer undifferenzierten, durch Vermischung der verschiedensten Gebiete getrühten Betrachtungsweise entgegen zu können, notwendig, die politische Homogenität vor allem und in erster Linie von einer irgendwie gearteten kulturellen, religiösen, sprachlichen oder „rassischen“ zu trennen. Eine genaue Scheidung von politischer und sozialer Homogenität wird sich wegen der gegenseitigen Beeinflussung beider Elemente kaum durchführen lassen.

Innerhalb eines Staates findet die Willensbildung in einer Weise statt, die durch zahlreiche — vorwiegend politische, rechtlich-organisatorische und soziale — Faktoren bedingt ist. Aus dem Zusammenwirken dieser verschiedenartiger Elemente erwächst die öffentliche Meinung und letztlich die Staatslenkung. Dazu bedarf es zusätzlich eines Interessenausgleiches, der sich als Kompromiß aus den verschiedenen einander entgegenlaufenden Interessensrichtungen darstellt oder ein Überwiegen des stärksten Interesses, bzw. der stärksten Gruppe über die andern, bedeutet. Erst dadurch nämlich, daß die Bestrebungen, ein oder mehrere Interessen zu verwirklichen, koordiniert und zusammengefaßt werden, ist eine einheitliche Staatslenkung möglich und durchführbar.

Die Verschiedenartigkeit der Interessen hat ihre letzte Ursache in der politischen und sozialen Struktur (als hier zu berücksichtigende Hauptkomponenten) des betreffenden Staates. Je ausgeprägter die politischen und sozialen Unterschiede innerhalb eines Volkes sind, desto eher werden im allgemeinen die Interessensrichtungen divergieren, und in je größerem Maße dem Einzelnen ein Mitspracherecht an der staatlichen Willensbildung eingeräumt ist, umso deutlicher und stärker wird diese Divergenz zum Ausdruck kommen. Die Interessen werden umgekehrt eine An- und Ausgleichung finden, wenn und sobald die politisch-sozialen Unterschiede verringert oder auf ein Minimum reduziert werden. Die politische und soziale Homogenität innerhalb eines Staates ist m. a. W. eine Voraussetzung für den notwendigen Interessenausgleich, bzw. für die Vermeidung von unüberbrückbar scheinenden Interessenskollisionen im Hinblick auf das Funktionieren der staatlichen und privaten Institutionen.

Das Problem einer politisch-sozialen Homogenität innerhalb eines Staatswesens und des für dessen Existenz erforderlichen Interessenausgleiches hat je nach der Regierungsform dieses Staates eine grundsätzlich verschiedene Bedeutung. Da, wo die staatliche Willensbildung Aufgabe eines Einzelnen oder Weniger ist, stellt sich das Problem und die Bedeutung der politischen Homogenität ganz anders als dort, wo das mögliche Maximum des Staatsvolkes in direkter oder indirekter Weise an dieser Willensbildung teilhat. Dort ist Ausgangspunkt des Interesses und seiner Realisierung eine in sich

schon geschlossene, meistens homogene Einheit, hier eine sowohl politisch wie sozial und geistig differenzierte Vielheit. Diese Feststellung ist für die demokratische Staatsform¹⁴⁰ von erheblicher Tragweite: die politische Homogenität wird für deren Bestehen und Funktionieren, für den Bestand der Demokratie geradezu vorausgesetzt¹⁴¹.

Da die Demokratie in irgendeiner Form die politische Willensbildung des Volkes erfordert, erhebt sich zunächst die Frage, was unter dem Begriffe „Volk“ als oberstem Staatsorgan zu verstehen ist¹⁴².

In der Zeit vor der französischen Revolution erreichte man durch die Beschränkung der wahl- und stimmberechtigten Bürger auf Grund von Bildung und Besitz eine Homogenität und Ausgeglichenheit der Regierenden, die auch eine gewisse Konstanz der Regierung garantierte. In der modernen Demokratie, welche die Teilnahme an der staatlichen Willensbildung auf alle Schichten der Bevölkerung ausdehnte, wurde dagegen das Problem einer gemeinsamen Staatsgesinnung in weit höherem Maße aktuell, da sich eine für die wichtigsten und entscheidenden Fragen notwendig gleichgerichtete politische Grundauffassung als unentbehrlich erwies. Diese gleiche politische Haltung ist bereits schon für die primäre Frage der Wahl einer Staatsform entscheidend, denn wo hier schon die Mehrheit des Volkes ihre Gefolgschaft versagt oder sich zu keiner Einigung bereit finden kann, ist kaum zu erwarten, daß in einem späteren Zeitpunkt andere, weniger bedeutsame Fragen durch dasselbe Volk im positiven Sinne gelöst werden können.

In gleicher Weise muß ein bestimmtes Maß sozialer Homogenität gegeben sein, um die politische Willensbildung zu ermöglichen. Es läßt sich kaum denken, daß diese in einem Staate möglich ist, in welchem Teile des Volkes in teilweiser oder völliger wirtschaftlicher Abhängigkeit von einem andern Teil stehen — die freie Entscheidung des Einzelnen wird zum mindesten weitgehend in Frage gestellt.

Heller¹⁴³ betrachtet deshalb die soziale Homogenität, d. h. die Ausgleichung der schärfsten wirtschaftlichen Gegensätze und Beseitigung des Abhängigkeitsverhältnisses der Mehrheit eines Volkes von einer Minderheit, für die politische Willensbildung als notwendige Voraussetzung. Der Einzelne bedarf in jedem Falle einer gewissen Sphäre, in der er sich unab-

¹⁴⁰ Worunter alle diejenigen Staatsformen subsumiert werden sollen, die das Prinzip der Volkssouveränität anerkennen, also auch konstitutionelle Monarchien.

¹⁴¹ Schindler, Verfassungsrecht, S. 96: „Das normale Spiel demokratischer Institutionen setzt ein mehr oder weniger homogenes Volk voraus.“ Vgl. S. 125 ff.

¹⁴² Heller, Demokratie, S. 39: „Die gesamte Problematik der heutigen Demokratie besteht nun darin, daß sich demokratische Repräsentationsbestellung in juristischen Formen von unten nach oben vollziehen soll. Wie weit das unten nach unten reicht, wer zum herrschenden Volk gehören soll, wer davon auf Grund von Alters- und Geschlechtsdifferenzen, auf Grund von Unterschieden in Bildung und Besitz ausgeschlossen wird, ist historischen Wandlungen unterworfen.“

¹⁴³ Heller, Demokratie, S. 39: „Ein bestimmtes Maß sozialer Homogenität muß gegeben sein, damit die politische Einheitsbildung überhaupt möglich sein soll.“

hängig und frei bewegen kann. Erst durch die Zusicherung eines derartigen freiheitlichen Raumes an jeden Bürger erlaubt es diesem, in freier und gleichgeordneter Position mit seinem Partner in Diskussion zu treten und sich damit die erforderliche Basis für seine politische Meinungsbildung zu schaffen. Fehlen diese grundsätzlichen Voraussetzungen jeder Demokratie, dann gerät der Einzelne in ein Abhängigkeitsverhältnis zu irgendeiner Macht oder Person, die Diskussion wird zum einseitigen „Gespräch“, die Demokratie zur Diktatur¹⁴⁴.

Die Bedeutung der politischen (und sozialen) Homogenität ist — wenn auch unterschiedlich — unverkennbar. Die übereinstimmende politische Grundhaltung eines Volkes gestattet einen in entscheidenden Fragen unerlässlichen Interessenausgleich und eröffnet damit die Möglichkeit einer allgemein anerkannten Lösung. Die politische Homogenität eines Volkes äußert sich nicht allein darin, daß alle Bürger die gleichen Rechte zugestanden erhalten oder ihnen gleiche Pflichten auferlegt werden, sondern in erster Linie gehört dazu ihre übereinstimmende Einstellung zum Staate und dessen Institutionen¹⁴⁵, ihre gleichgerichteten Interessen, in deren Realisierung sie ihre eigenen Wünsche und Forderungen erfüllt sehen. Wir möchten diese Art der Gleichartigkeit als innerstaatliche politische Homogenität bezeichnen, die die Gleichartigkeit der Staatsbürger untereinander und in ihrem Verhältnis zum Staat zum Inhalt hat.

Der Staat befindet sich aber in einer Staatengemeinschaft, deren Existenz ein gewisses Maß an übereinstimmenden Merkmalen unter den Staaten voraussetzt (vgl. oben S. 31 f.): die innerstaatliche politische Homogenität wird denjenigen der übrigen Staaten gegenübergestellt und mit ihnen in Beziehung gesetzt. Wir möchten dieses Verhältnis als zwischenstaatliche politische Homogenität bezeichnen. Es wird sich zeigen, daß Umfang und Bedeutung dieser Art der Homogenität mit der Intensität der zwischenstaatlichen Beziehungen wächst.

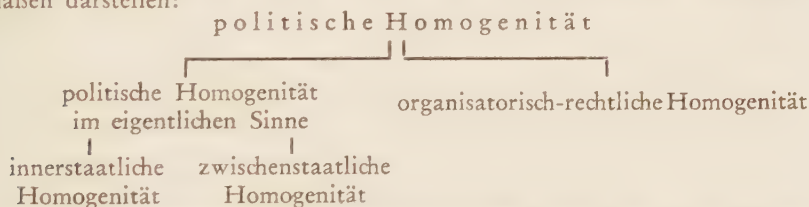
Schließlich sei eine dritte Art der politischen Homogenität unterschieden, die ihrem Charakter nach mehr formaler Natur ist. Politische Freiheitsrechte, übereinstimmende politische Grundhaltung des Volkes usw. haben wir als materielle, inhaltlich bestimmte, „wertbetonte“ Elemente eines Staates, als Verkörperung einer politischen Gesinnung erkannt. Dem

¹⁴⁴ Vgl. Heller, Demokratie, S. 39 f.: „Tatsächlich ist die geistesgeschichtliche Basis des Parlamentarismus nicht der Glaube an die öffentliche Diskussion als solche, sondern der Glaube an die Existenz einer gemeinsamen Diskussionsgrundlage und damit die Möglichkeit eines fair play für den innerpolitischen Gegner, mit dem man sich unter Ausschaltung der nackten Gewalt einigen zu können meint. Erst dort, wo dieses Homogenitätsbewußtsein verschwindet, wird die bis dahin parlierende zur diktierenden Partei.“

¹⁴⁵ Welche wir mit Schindler als „Staatsgesinnung“ bezeichnet haben. Vgl. Schindler, Verfassungsrecht, S. 143: „Die Staatsgesinnung schließt ein das gemeinsame Bewußtsein einer Verpflichtung gegenüber dem Staat, aber auch einer Steigerung des eigenen individuellen Daseins durch aufopfernde Teilnahme am Staat.“

sei die organisatorisch-rechtliche Homogenität gegenübergestellt, welche sowohl formale (z. B. Erzeugungsweise des Rechts) wie materielle Elemente (z. B. die Durchführung des Gewaltenteilungsprinzips) enthalten kann. Es soll im folgenden aber nicht an einer strengen Scheidung von formal-material festgehalten werden — eine Scheidung, die sich im Hinblick auf die politischen Momente nur schwer und ungenau durchführen ließe —, sondern mit der Bezeichnung „organisatorisch-rechtliche Homogenität“ die Gleichartigkeit der Organisation des Staates, seiner Struktur und vor allem der verfassungsgesetzgebenden Instanz im Vergleich zu andern Staaten gemeint sein ¹⁴⁶. Für welche Staatsform sich der Verfassungsgesetzgeber entschieden hat, kann uns dabei gleichgültig sein, wir haben dies als vorausgesetzte Tatsache hinzunehmen und uns bei der Betrachtung der organisatorisch-rechtlichen Homogenität an die gegebenen Verhältnisse zu halten.

Die Dreiteilung der politischen Homogenität im ausgeführten Sinne ließe sich zur Verdeutlichung ihres gegenseitigen Verhältnisses etwa folgendermaßen darstellen:



Da sich die Föderationen auf den zwischenstaatlichen Bereich beschränken lassen, haben wir es in den weiteren Ausführungen zur Hauptsache mit der zwischenstaatlichen, eigentlichen politischen Homogenität und der organisatorisch-rechtlichen Homogenität zu tun. Es wird deshalb der Einfachheit halber von der ersteren als von der eigentlichen politischen Homogenität gesprochen werden, die innerstaatliche Gleichartigkeit wird — sofern sie in Erscheinung tritt — als solche besonders bezeichnet.

III. Die Föderationen: Staatenbund und Bundesstaat

1. Im allgemeinen

Die Völkerrechtsgemeinschaft ist nicht lediglich ein bloßes Nebeneinanderbestehen von Staaten, als vielmehr ein differenziertes, durch die jeweiligen Machtverhältnisse bedingtes System, aufgeteilt in Staatengruppen, „Blöcken“, deren Unter- und Überordnungen. Die Gemeinsamkeit von Kultur, Sprache etc. läßt Staatensysteme entstehen, deren Zusammenschluß je nach Umfang und Größe des Interesses, das bei derartigen Verbindungen aus-

¹⁴⁶ Eine organisatorisch-rechtliche Homogenität kann es innerhalb eines Einheitsstaates nicht geben, es fehlt für den Vergleich die Beziehung zu einem andern, zu einer andern innerstaatlichen Organisation. Sie muß demnach in Beziehung zu einer solchen gebracht werden, was aber nur auf zwischenstaatlichem Gebiete (also auch zwischen Gliedstaaten des Bundesstaates) geschehen kann.

schlaggebend ist, ein engerer oder lockerer ist¹⁴⁷. Das gemeinsame Schutz- und Sicherheitsbedürfnis war dabei in vielen, ja den meisten Fällen das überwiegende Motiv solcher Ein- und Unterordnung der Staaten in ein freigewähltes System. Mit dem Fortschreiten des zwischenstaatlichen Verkehrs bildete sich das Völkerrecht aus, das als Grundlage jeder Staatenverbindung zu dienen hatte. Der Begriff des Wortes „Staatenverbindung“ wurde gleichfalls differenzierter und machte die Unterscheidung von organisierten-nichtorganisierten, politischen-unpolitischen, auf Gleichheit oder Ungleichheit der staatlichen Rechtsstellung innerhalb der Verbindung beruhenden Staatenzusammenschlüsse usw.¹⁴⁸ notwendig. Will man das völkerrechtliche Rechtsverhältnis das — wenn auch inhaltlich kaum sehr weitgehend — zwischen den Staaten besteht, als ein dauerndes annehmen, dann ist die Völkerrechtsgemeinschaft bereits als eine Staatenverbindung zu betrachten¹⁴⁹.

Es soll im folgenden von Staatenverbindungen gesprochen werden, die einen deutlich politischen Charakter tragen und deren Basis die rechtliche Gleichstellung der teilnehmenden Staaten ist: es sind dies die Föderationen. Die Staatenverbindung kann als Oberbegriff aufgefaßt werden, dem gegenüber die Föderation eine Untergruppe darstellt. Wir möchten diese als eine, zwischen zwei oder mehreren Staaten, auf der Basis der Gleichberechtigung beruhende, alle oder einzelne Lebensbereiche der Staaten umfassende Staatenverbindung definieren. Wesentlich dabei ist die Selbständigkeit der betreffenden Staaten auf der einen, ihre Zusammenfassung zu einem höheren Ganzen auf der andern Seite¹⁵⁰. Damit fallen für unsere Betrachtungen die Verwaltungsunionen, Protektorate, Staatenstaaten usw. weg.

Die Notwendigkeit einer Typologie der Staatenverbindungen, so willkürlich sie oftmals erscheinen mag, findet ihre Begründung gerade in dieser „Eliminationsmethode“, welche uns durch ihre Abgrenzungen die Beschränkung auf bestimmte Erscheinungsarten der Staatenverbindungen erlaubt. Andererseits wird sich zeigen, daß der Idealtypus eines Bundesstaates oder Staatenbundes (als der gegebenen Definition völlig entsprechend) in praxi nicht zu finden ist, so daß man gezwungen wird, beispielsweise einige internationale Organisationen als Abarten eines Staatenbundes zu bezeichnen, um eine Typisierung durch das Attribut „sui generis“ möglichst vermeiden zu können. Ihre Einreihung in eine der festgelegten Haupttypen wird sich schon aus Gründen des methodischen Vorgehens rechtfertigen lassen.

¹⁴⁷ Vgl. Rechtsgeschichtlicher Teil, S. 80.

¹⁴⁸ Vgl. Jellinek, Staatenverbindungen, S. 58 ff.

¹⁴⁹ Vgl. Jellinek, Staatslehre, S. 738: „Im weiteren Sinne des Wortes ist unter Staatenverbindung jede auf einem Rechtsgrunde beruhende dauernde Beziehung zweier oder mehrerer Staaten zu verstehen.“ Staatenverbindungen, S. 95.

¹⁵⁰ Vgl. hierzu Messmer, S. 41 ff.; Nawiasky, Zweierlei Föderalismus (in: Schweiz. Rundschau 1942, S. 219 ff.), zit. nach Messmer, S. 41.

2. Bundesstaat und Staatenbund

Staatenbund und Bundesstaat sind die bedeutsamsten Formen föderativer Zusammenschlüsse¹⁵¹. Dabei ist aber grundsätzlich zu unterscheiden, daß es sich beim Staatenbund um eine Staatenverbindung handelt, beim Bundesstaat dagegen — völkerrechtlich gesehen — um einen Einheitsstaat, dessen Gliedstaaten sich auf föderativer Basis zusammengeschlossen haben¹⁵². Wichtig an dieser Unterscheidung ist, daß im Bundesstaat das Verhältnis der Glieder zueinander rechtlich geordnet werden kann, während die Beziehungen der beteiligten Staaten im Staatenbund auf Grund von Konventionen geregelt werden¹⁵³. Diese Feststellung ist insoweit von entscheidender Bedeutung, als die Normen über die verfassungsrechtliche Struktur der Gliedstaaten in der Verfassung des Bundes auch tatsächlich durchgesetzt werden können, m. a. W. die Forderung nach einer für das Bestehen des gesamten Bundesstaates wie für das Verhältnis der Glieder untereinander als unerläßlich erachteten politischen und organisatorisch-rechtlichen Homogenität nicht lediglich einen Wunsch, sondern einen erzwingbaren Befehl darstellt¹⁵⁴. In dieser Hinsicht besitzt der Bundesstaat gegenüber dem Staatenbund einen kaum zu überschätzenden Vorteil: die Bestimmungen für die Aufnahme von Staaten in den Verband sind nicht nur bloße Konventionsregeln, sondern Verfassungsnormen, deren Nichtbeachtung Zwangs- und Strafmaßnahmen zur Folge haben kann. Damit wird sogleich ein Verhältnis unter den Gliedstaaten geschaffen, welches ihre Koexistenz und ihre Zusammenarbeit dauerhaft und fruchtbar gestaltet; Interessenskollisionen werden entweder vermieden oder durch den Bund geschlichtet. Zudem ist es gerade die beabsichtigte übereinstimmende politische, rechtliche und soziale Struktur der Gliedstaaten, welche das Entstehen solcher Interessendivergenzen zum mindesten erschwert¹⁵⁵.

Beim Staatenbund liegen die Verhältnisse naturgemäß wesentlich anders. Hier begegnet man all' den Schwierigkeiten, die beim Bundesstaat durch

¹⁵¹ Kelsen, Allg. Staatenlehre, S. 193 betrachtet — allerdings in einem weitern Sinne — Staatenbund und Bundesstaat als Grundformen, auf die sich alle Staatenverbindungen zurückführen ließen; vgl. auch Souveränität, S. 280 ff.; Guggenheim, Völkerrecht, I, S. 247; Jellinek, Staatslehre, S. 767 und 769; Staatenverbindungen, S. 281.

¹⁵² Usteri, S. 207; 349: „Im Bundesstaat ist ein Zusammenschluß von Rechtsordnungsträgern zu einem Gesamtordnungsträger vollzogen, im Staatenbund treten sie im Rahmen einer Konventionsordnung zu einer Gemeinschaft zusammen.“

¹⁵³ Vgl. Usteri, S. 207 ff.

¹⁵⁴ Usteri, S. 209: „Im Falle der Konventionsordnung (Staatenbund) geschieht es (sc. das Zusammenleben mehrerer rechtsnormativer Menschengruppen) durch Anwendung psychischen Zwangs (auch dies erscheint uns in manchen Fällen noch fraglich). Im Falle der Rechtsordnung (Staat, resp. Bundesstaat) durch die Anwendung physischen Zwangs.“

¹⁵⁵ Vgl. oben S. 33 f.

die Möglichkeit zwangsmäßiger Durchsetzung des Bundesrechts nicht in Erscheinung treten: die Interessenkonflikte der Mitglieder des Staatenbundes können nur durch freiwillig eingegangene Übereinkünfte beigelegt werden, die Sezession im Falle einer Majorisierung (vor allem wegen des häufig vorkommenden Einstimmigkeitsprinzips bei entscheidenden Abstimmungen), die Verletzung des Gleichheitsprinzips infolge der Bevorzugung machtmäßig überlegener Mitgliedstaaten usw. In ähnlicher Weise erleiden die — gutgemeinten — Aufnahmebestimmungen Ausnahmen und Verletzungen, welche schließlich durch den Druck der politischen Verhältnisse zur Regel werden. Deshalb findet sich — wie zu zeigen sein wird — bei den Staatenbünden, bzw. den staatenbundsähnlich konzipierten internationalen Organisationen das für ihr Funktionieren notwendige Maß an Homogenität äußerst selten, ein Mangel, der sich dann fast regelmäßig darin äußert, daß die betr. Organisation das Instrument machtpolitischer Interessen wird und selten die ihr ursprünglich zugedachten Aufgaben zu erfüllen vermag.

Der Staatenbund wird in der Regel der Verwirklichung eines oder mehrerer, auf ein begrenztes Gebiet beschränkter Zwecke dienen, d. h. er besitzt keine abschließende, alle Lebensbereiche der Mitgliedstaaten umfassende Zwecksetzung. Wo immer ein Kollektivinteresse mehrerer Staaten oder Staatengruppen so stark ist, daß es nach einer einheitlichen, gemeinsamen Regelung durch ein Kollektivorgan ruft, wird der Staatenbund (im weitesten Sinne) das geeignetste Instrument zu dessen Verwirklichung sein. Demgegenüber will der Bundesstaat in seiner Tendenz die Gesamtheit oder mindestens die wichtigsten Teile des staatlichen Aufgabenkreises erfassen und zu regeln suchen — seine Zwecksetzung ist somit umfassender und weitreichender als diejenige des Staatenbundes. Maßgebend für beide Arten der Föderation wird — abgesehen vom grundsätzlichen Unterschied der rechtlichen oder bloß vertragsmäßigen Regelung der Beziehungen der Staaten untereinander — sein, wie stark und zu welchen Zwecken die sich föderierenden Staaten in die betreffende Staatenverbindung herangezogen und verpflichtet werden, welches die Bedingungen für ihren Beitritt sind und ob für ein gutes Funktionieren der gesamten Organisation die — größere oder kleinere — politische Homogenität ihrer Mitglieder eine Rolle spielt. Der Umfang dieser Homogenität bestimmt sich aber bei der in Frage kommenden Staatenverbindung durch deren rechtliche Form; diese ist also letztes Endes entscheidend für die Beurteilung der politischen Homogenität und ihrer Bedeutung.

Der festzustellende Unterschied im Intensitätsgrad der erforderlichen Homogenität beim Staatenbund gegenüber dem Bundesstaat ergibt sich u. a. aus der verchiedenen Einwirkung der Kollektivorgane auf die Mitgliedstaaten. Bei den Staatenbünden bleibt diese Einwirkung zwangsläufig auf ein Minimum beschränkt, das innerstaatliche politische Leben seiner Mitglieder und die sich daraus ergebende zwischenstaatliche Gleichartigkeit

kann für ihn höchstens sekundär sein (vgl. z. B. die Klausel der „domestic jurisdiction“ in der Satzung der UN, Art. 2/7) ¹⁵⁶.

Den organisatorischen Schwächen des Staatenbundes versucht man immer mehr durch Verstärkung des bundesstaatlichen Elements zu begegnen. Den Organen des Staatenbundes wird Regierungs- und Vollzugsgewalt zugeteilt, um ihnen damit die bisher fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten zu verschaffen ¹⁵⁷. Die Gefahr von Interessenskollisionen soll auf ein Minimum beschränkt werden, was seinerseits die Existenz der dafür notwendigen Homogenität unter den Mitgliedstaaten voraussetzt. Ein solcher bundesstaatsähnlicher Zusammenschluß ¹⁵⁸ bedingt seiner viel weitergehenden Auswirkungen wegen ganz anderer Methoden und Lösungen des organisatorischen, rechtlichen und politischen Aufbaus als dies beim Staatenbund oder ihm ähnlichen internationalen Organisationen der Fall sein kann.

In der Entwicklung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit zeichnet sich damit eine Gewichtsverschiebung zugunsten der bundesstaatlichen Organisationsform ab, wobei der Bedeutung der rechtlichen und politischen Struktur der jeweils beteiligten Staaten entsprechend vermehrte Beachtung geschenkt werden muß.

Der Bundesstaat selbst ist ein auf föderativer Basis beruhender Zusammenschluß von Staaten. Sein Wesensmerkmal ist die relativ weitgehende Selbständigkeit seiner Glieder und deren Mitwirkung an der Bildung des Bundeswillens. Diese Mitwirkung ist Ausdruck des — wie Messmer es nennt ¹⁵⁹ — „bündischen“ Elements, der Bindung der Gliedstaaten durch das Element der gemeinsamen Willensbildung im Gesamtstaat ¹⁶⁰. Der Bund besitzt die Verfassungsautonomie da die Rechtsordnungen der Glieder ihren Geltungsgrund in der Verfassung des Gesamtstaates haben ¹⁶¹.

¹⁵⁶ Die Frage der „domestic jurisdiction“, nach der die internationale Organisation nicht berechtigt ist, in die innerstaatlichen Angelegenheiten eines Mitgliedsstaates einzugreifen, ist gerade im Hinblick auf die Problematik jeder Staatenverbindung von Interesse. Vgl. für die UN u. a. Lauterpacht, S. 168 ff.

¹⁵⁷ Usteri, S. 349: „Wird dann den gemeinsamen Organen des Staatenbundes noch Rechtssetzungs- und Vollzugsgewalt verliehen, wird allerdings die sozialtechnische Ähnlichkeit der beiden Erscheinungen immer größer.“

¹⁵⁸ Wie er z. B. durch die Montan-Union erfolgte. Vgl. dazu Schlochauer, Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Archiv d. Völkerrechts, 1951/52, S. 385 ff. und dort angegebene Literatur.

¹⁵⁹ Messmer, S. 65; vgl. Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 47; Le Fur, S. 679; Meyer-Anschütz, S. 49 (Dieser identifiziert den Begriff „bündisch“ mit „genossenschaftlich-korporativ“). Vgl. die gegen einen solchen korporativen Gedanken gerichteten Ausführungen bei Messmer, S. 104 ff.

¹⁶⁰ Vgl. Messmer, S. 67.

¹⁶¹ Vgl. Kelsen, Allg. Staatslehre, S. 208: „Die Kompetenzhoheit steht also stets nur der Gesamtordnung, nie einer Teilordnung zu“. Burckhardt, Organisation, S. 161, A. 67, bemerkt u. E. mit Recht dazu, daß dies nicht heißen soll, die Gliedstaaten wären nicht entstanden, wenn die Gesamtverfassung nicht entstanden wäre — sie hätten ja meist vor dem Gesamtstaat betanden —, sondern: die gegen-

Daraus ergibt sich das besondere Wesen des Bundesstaates: die gegenseitige Einflußnahme von Gliedstaat und Gesamtstaat. Zunächst sind es die sich förderierenden Staaten, die auf Grund ihrer eigenen politischen, sozialen, kulturellen usw. Staatsideen die Verfassung des Gesamtstaates entscheidend beeinflussen, ihr das Gepräge und die Ideen geben, welche sie selbst als die ihrigen anerkennen. Ist der Gesamtstaat einmal geschaffen und in Funktion, beginnt sich der umgekehrte Prozeß anzubahnen¹⁶²: die Rechtsordnung des Gesamtstaates als oberste Ordnung übt mit jedem Gesetzeserlaß, mit jeder Verordnung eine rechtsvereinheitlichende Wirkung unter den Gliedstaaten aus. Die große Gefahr einer allmählichen „Gleichschaltung“ und Beseitigung der Eigenarten und Verschiedenartigkeiten der Gliedstaaten — auch in außerrechtlichen Gebieten — nimmt damit ihren Anfang und wird durch die wachsende Unitarisierung und Zentralisierung, die in den meisten Bundesstaaten zu verfolgen ist, verstärkt¹⁶³.

Staatenbund und Bundesstaat — und neuerdings die bundesstaatsähnlichen Zusammenschlüsse — nehmen als föderative Organisationsformen eine überragende Stellung im zwischenstaatlichen Leben ein. Demzufolge kommt der politischen Homogenität eine Bedeutung zu, die — entsprechend der jeweiligen Organisationsform — größer oder kleiner ist, ihr Vorhandensein ist aber in jedem Falle von unbestreitbarem Wert.

wärtige Grundlage ihrer rechtlichen Existenz sei die Gesamtverfassung, nicht die besonderen Verfassungen der Gliedstaaten. Vgl. Giacometti, Staatsrecht, S. 24 (Geltungsgrund der Kantonsverfassungen ist die Bundesverfassung). Vgl. aber Usteri, S. 241 ff.

¹⁶² Es soll dabei nicht außer Acht gelassen werden, daß eine dauernde Einflußnahme der Gliedstaaten auf den Zentralstaat bestehen bleibt, doch ist die Rechtssetzung und damit die wesentlichste Kompetenz Sache des Gesamtstaates.

¹⁶³ Vgl. Wheare, S. 23: „Centralization has usually predominated over federation“.

RECHTSGESCHICHTLICHER TEIL

1. Kapitel

VOM STAATENBUND ZUM BUNDESSTAAT

Einleitung

Die geschichtliche Entwicklung der drei Bundesstaaten bedarf in ihrer Darstellung einer Beschränkung. Es sollen hier nur die wichtigsten Entwicklungsstadien, die schließlich zur Gründung der Bundesstaaten geführt haben, Berücksichtigung finden, Stadien, die zu einer gegenseitigen Annäherung und Ausgleichung der Staaten untereinander geführt und dadurch die Föderation in ihrer endgültigen Form erst ermöglicht haben. Unser Hauptaugenmerk haben wir jedoch auf die verfassungsrechtlichen Normativbestimmungen zu richten, mit Hilfe derer in den Gliedstaaten bestimmte rechtliche, bzw. politische Organisationsformen eingesetzt, und damit das jeweils erforderliche Maß an Homogenität unter den betr. Staaten garantiert werden sollten. Die Entstehung dieser Bestimmungen, ihre Auslegung und Auswirkungen sind deshalb für die vorliegende Arbeit von besonderem Interesse, kann doch an Hand dieser Beispiele die Bedeutung aufgezeigt werden, welche man seit jeher der Homogenität in föderativ aufgebauten Staaten beimaß. Die Gefahr einer gewissen Einseitigkeit der Darstellung läßt sich dabei nicht ganz vermeiden, im Hinblick auf das gestellte Thema aber doch rechtfertigen.

I. Der schweizerische Bundesstaat

1. Die Gründung des Bundesstaates von 1848

a) Geschichtlicher Überblick

Die Einflüsse des gemäßigten Liberalismus, die seit 1830/31 die Mehrheit der Kantone bestimmten, sollten bei der Gründung des Bundesstaates maßgebend sein. Stärkung der Bundesgewalt, Rechtsgleichheit, Freiheitsrechte waren Postulate, die besonders nach der Beendigung des Sonderbundkrieges von 1847 ihrer Gewährleistung durch eine gemeinsame Verfassung riefen. Die Entwicklung der Technik und der nach weitem, durch keine Grenzen beschränkten Raum drängenden Wirtschaft, die integrierende Bewegung des aufkommenden Nationalgefühls förderten die Bestrebungen nach einer einheitlichen Zentralregierung, die allein im Stande war, durch Aufhebung der Zollschranken zwischen den Kantonen und Vereinheitlichung des Marktes der zunehmenden Bedeutung von Wirtschaft und Industrie, dem Aufkommen der Eisenbahnen und damit des zwischenstaatlichen Verkehrs Rechnung zu tragen. Die internationale Lage, die Einigungs-

bestrebungen in Italien und Deutschland, die Strömungen des Nationalismus ließen auch in der Schweiz die Kräfte, die auf Stärkung und Zusammenfassung des schwachen Bundes drängten, an Gewicht gewinnen, vor allem deshalb, weil sie ihren stärksten Rückhalt in den größten, industriell am fortgeschrittensten Städten Zürich, Basel, Bern und Genf fanden und damit das Übergewicht gegenüber den andern Kantonen erlangten.

Die von der Tagsatzung bereits am 16. August 1847 mit 13 : 8 Stimmen beschlossene Bundesrevision wurde durch den Ausbruch des Sonderbundeskrieges um einige Monate hinausgeschoben. Der Entwurf wurde nach seiner Bereinigung den Kantonen zur Stellungnahme zugestellt, worauf die im September 1848 versammelte Tagsatzung feststellen konnte, daß eine Mehrheit von 15½ Kantonen diesen Entwurf billigten. Nachdem die Gesandtschaften von 16 Kantonen und 2 Halbkantonen den „Beschuß betreffend die feierliche Erklärung über die Annahme der neuen Bundesverfassung der Eidgenossenschaft“ bei Stimmenthaltung der gegen die neue Verfassung eingestellten Kantone angenommen hatten, forderte man alle Kantone auf, die Mitglieder von National- und Ständerat wählen zu lassen. Die konstituierende Sitzung der Bundesversammlung fand am 6. November 1848 in Bern statt; Uri, Ob- und Nidwalden, deren Wahlen von der Tagsatzung annulliert worden waren, hatten nochmals die Landsgemeinden durchzuführen, welche darauf alle Vorbehalte gegen die neue Bundesverfassung zurückzogen. Damit war der Bundesstaat gegründet ¹.

b) Die Verfassungen der Kantone

Trotz weitgehender Homogenität und Übereinstimmung in den Grundzügen der kantonalen Verfassungen hatte jeder Kanton eine durch lange geschichtliche Entwicklung gewachsene politische, kulturelle und geistige Eigenart bewahrt. Andererseits bewiesen die schlechten Erfahrungen, die man mit dem System des Staatenbundes während der Restauration und Regeneration gemacht hatte, die Notwendigkeit eines engeren Zusammenschlusses der Kantone. Vom amerikanischen Bundesstaat stark beeinflusst, entschloß man sich in der Revisionskommission, den Mittelweg zwischen Staatenbund und Einheitsstaat zu wählen, den Bundesstaat. Die Verschiedenheit der Sprache, der Religion und der Kultur rechtfertigten diesen Entschluß: die Kantone entwickelten in den ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Bereichen zunächst ein ausgeprägtes politisches Eigenleben, das durch die glückliche Lösung der bundesstaatlichen Form nicht behindert wurde. Trotzdem sollten sich die staatlichen Rechtsformen durch die zunehmende Vereinheitlichung des schweizerischen Rechts, durch Bundesgesetze, die durch die Niederlassungsfreiheit gewährleistete Möglichkeit des Domizilwechsels usw. einander allmählich annähern und angleichen ².

¹ Vgl. im folgenden His. III, S. 6 ff.; Fleiner, passim; Heusler, S. 357; Le Fur Posener, S. 170.

² Vgl. His, III, S. 42.

Die Kantonsverfassungen wiesen in ihren Grundzügen — mit der Ausnahme des Fürstentums Neuenburg bis 1858 — weitgehende Ähnlichkeiten auf: das Prinzip der Volkssouveränität, der Demokratie wurde allgemein und ohne Widerstand anerkannt³. Dieser Grundsatz bestimmte zwar generell die demokratische Fundierung der kantonalen Staatsgewalt, ließ in seiner weiteren Fassung den Kantonen aber genügend Raum zur Ausgestaltung einer eigenen Rechtsorganisation. Nach Giacometti⁴ war mit der Einsetzung des Volkes, d. h. der Stimmberechtigten, als Verfassungsgesetzgeber das „Prinzip der Volksgesetzgebung im Sinne der Demokratie der einfachen Gesetzgebung“ gleichfalls statuiert. Eine durchgängige, sich in der Hauptsache gleichbleibende Regelung fanden als notwendige Ergänzung der Demokratie die Freiheitsrechte. Mit ihrer Garantie hatte der Liberalismus einen überwältigenden Sieg errungen, wie die Bundesverfassung waren auch diejenigen der Kantone als freiheitliche und liberale Verfassungen zu bezeichnen⁵. „So gewährleisteten die kantonalen Verfassungsurkunden fast durchwegs die Rechtsgleichheit als das formale Recht auf gleiche Freiheit; ebenso garantieren sie vielfach die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Kultusfreiheit, die Meinungsfreiheit, die Pressefreiheit, die Unterrichtsfreiheit, die Petitionsfreiheit, die Niederlassungsfreiheit, die Vereinsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die persönliche Freiheit, die Gewerbefreiheit ... etc.“⁶. Diese in Anlehnung an die Bestimmungen der Bundesverfassung in die Kantonsverfassungen aufgenommenen politischen Freiheitsrechte gaben den Kantonen eine Homogenität, die zur Erhaltung des Bundesstaates erforderlich war. Das zeigte auch die Aufnahme des Artikels 6 in die Bundesverfassung, den man auf Grund der bisherigen Erfahrungen als für den Bestand der Einheit des föderalistischen Staatsaufbaus unerlässlich ansah⁷.

2. Der Artikel 6 der Bundesverfassung

a) Entstehung

Weder der Bundesvertrag von 1815 noch die Bundesakte von 1803 enthielten eine Bestimmung, die wie der neue Artikel 6 der Bundesverfassung (BV) von 1848 so weitgehend in die Verfassungsautonomie der Kantone

³ Vgl. Giacometti, Staatsrecht, S. 43: „Dieser (Einleitungssatz der Verfassung) stellt in folgerichtiger Weiterführung der demokratischen Linie der Präambeln verschiedener Verfassungsurkunden das Prinzip der Volkssouveränität auf. In seinem soziologischen Substrat kann man diesen Einleitungssatz als die Verankerung einer in der Schweiz herrschenden Vorstellung, also als ein Glaubensbekenntnis für die Demokratie ansehen.“ Vgl. Wackernagel, Wert, S. 192.

⁴ Giacometti, Staatsrecht, S. 47.

⁵ Giacometti, Staatsrecht, S. 51.

⁶ Giacometti, Staatsrecht, S. 51 f.

⁷ Eine ähnliche Bestimmung fand sich schon in den Verfassungsentwürfen von 1832 und 33 (Burckhardt, Kommentar, S. 62). Vgl. S. 46.

eingriff. Immerhin hatte sich auch hier schon der Bund das Recht gewahrt, eine Kontrolle über die (staats-)rechtliche Struktur der Kantone auszuüben⁸. In den Entwürfen von 1832 und 1833 befindet sich ebenfalls eine Bestimmung, welche die Bedingungen enthält, denen sich die Kantonsverfassungen im Hinblick auf ihre Gewährleistung zu unterwerfen haben. „Die erste Bedingung entsprach wörtlich der heutigen; die zweite enthielt neben dem schon erwähnten Erfordernis der Gleichheit vor dem Gesetz das weitere, daß die Ausübung der politischen Rechte nach repräsentativen oder demokratischen Formen gesichert sei und die dritte Bedingung war die Nachweisung, daß sie (die Verfassungen) nach verfassungsmäßigen oder gesetzlichen Bestimmungen revidiert werden können“⁹. Bei den Verhandlungen der Revisionskommission im Jahre 1848 wurden unter Einfluß des Pacte Rossi¹⁰ die Bedingungen ausdrücklich aufgezählt. Im Hinblick auf die Umwälzung im Kanton Neuenburg setzte man in lit. b des Artikels die Worte „nach republikanischen Formen“ ein. Diese Änderung begründete man damit, daß schließlich auch in einer Monarchie eine Repräsentativ-Verfassung möglich sei¹¹. Es zeigte sich hier das Bestreben, allfälligen monarchischen Tendenzen (insbesondere in Neuenburg) zuvorzukommen und die Staatsform des Bundes und der Kantone als Republiken ausdrücklich zu statuieren und zu gewährleisten. Die Bedeutung des Art. 6 BV und insbesondere auch des Artikels 4 der Übergangsbestimmungen von 1848¹² wurde von den föderalistisch gesinnten Kreisen alsbald erkannt und deren verfassungsrechtliche Verankerung bekämpft. Man sah in ihnen eine allzu-große Stärkung der Zentralgewalt und einen rigorosen Eingriff in die „Allmacht des souveränen Volkes“¹³, wohl auch der kantonalen Selbständigkeit. Aus dem Protokoll geht hervor, daß man versuchte, „die im Art. 6, lit. a, b und c des Entwurfes von 1832 und 1833 enthaltenen Bestimmungen nicht als Bedingungen der Garantie, sondern in der Weise als Beschränkung der Kantonsouveränität aufzunehmen, daß festgesetzt würde, es müßten sämtliche neue Verfassungen die darin befindlichen Bestimmungen als eigene Bestandteile enthalten“. Die Aufnahme der erwähnten Punkte wurde daraufhin als „Beschränkung der Kantonsouve-

⁸ Vgl. W. Rappard, S. 210: „Da nach dem Wortlaut von § 1 des Fünfzehner-Vertrages die Kantone sich gegenseitig ihre Verfassung gewährleisten, so wie dieselben von den obersten Behörden jedes Cantons, in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Bundesvertrags, werden angenommen seyn“, war die vorgängige Prüfung der kantonalen Verfassungen durch die Tagsatzung schon in der Restaurationszeit in die schweizerische Tradition eingegangen.“

⁹ Burckhardt, Kommentar, S. 62, vgl. auch Gut, S. 8.

¹⁰ Rappard, S. 211. Vgl. dort den Wortlaut des vorgeschlagenen Artikels 6.

¹¹ Protokoll der Revisionskommission von 1847, S. 162.

¹² Dieser Artikel bestimmte, daß alle Vorschriften der Kantonverfassungen, welche mit den übrigen Bestimmungen der BV in Widerspruch stünden, bei deren Inkrafttreten als aufgehoben zu betrachten seien.

¹³ Rappard, S. 211.

ränität“ angefochten, „indem es bedenklich sei, den Kantonen auf der einen Seite vorzuschreiben, welche Bestimmungen, die sich auf die innere Ordnung der Dinge beziehen, sie in ihre Verfassungen aufzunehmen hätten“¹⁴. Dem wurde wiederum entgegengehalten, die „Eidgenossenschaft habe ein bedeutendes Interesse, daß die Verfassungen der einzelnen Kantone aus möglichst homogenen Bestandteilen zusammengesetzt seien; hierdurch entstehe Verständigung und gutes Vernehmen, während im andern Fall, wo der heterogene Charakter überwiege, nur Zwist und Uneinigkeit zu gefahren sei“¹⁵. Von einem andern Mitglied der Kommission wurde angeführt, „daß auf die Garantie einer Kantonsverfassung nicht zu großes Gewicht gelegt werden könne, weil es in Gemäßheit des Prinzipes der Volkssouveränität der Mehrheit der Bürger jederzeit freistehen müsse, eine Verfassung beliebig abzuändern und unvolkstümliche Regierungen durch andere zu ersetzen. In der reinen Demokratie existiere ein Absolutismus so gut wie in der unumschränkten Monarchie, nur mit dem wesentlichen Unterschiede, daß der absolute Wille, das Recht freitätig so oder anders zu verfügen, diese oder jene staatliche Einrichtung festzusetzen, nicht einem einzelnen Individuum . . . zugute komme, sondern Gemeingut der Gesamtheit, des ganzen Volkes sei.“ Obwohl man allgemein diese Ansicht über die Demokratie und ihr Wesen teilte, konnte man sich auf der andern Seite nicht damit einverstanden erklären, „daß dieses (die Auswirkung und Äußerung des Volkswillens) auf jede beliebige unregelmäßige Art geschehe, sondern es müsse durch ein Gesetz eine Bedingung, unter der die Verfassungsänderung stattfinden könne, staatsrechtlich normiert sein“. Man begegnete einer solchen, verfassungsrechtlich nicht festgelegten Auffassung über die Demokratie in den einzelnen Kantonen demnach mit einiger Skepsis: die verschiedenen revolutionären Umtriebe im In- und Ausland waren wohl noch in zu guter Erinnerung, als daß man nicht darauf Bedacht genommen und sich dementsprechend verhalten hätte. Das Prinzip, eine (direkte oder indirekte) Demokratie in Bund und Kantonen einzuführen, stand für alle Kommissionsmitglieder fest, fraglich war nur, inwieweit ersterer die Kontrolle über die Kantone ausüben dürfe. Schließlich überwog doch die Forderung nach möglichstster politischer Homogenität, welcher eben ein wichtiger Teil der kantonalen Verfassungsautonomie geopfert werden mußte.

In der zweiten Beratung¹⁶, die auf Grund des Entwurfes der Revisionskommission erfolgte, wurde — wie oben erwähnt — das Wort „republikanisch“ eingesetzt. Zu lit. c des Artikels wurde beantragt, „sich dahin auszudrücken, daß die Verfassungsrevision ohne große Schwierigkeiten müsse stattfinden können; es sollte die Revision möglich sein, sobald die

¹⁴ S. 22 des Protokolls.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Vgl. Protokoll, S. 162.

Mehrheit des Volkes sie verlange, denn in manchen Kantonen werde die Revision von Verfassungsbestimmungen künstlich hintertrieben...“ Auf einen diesbezüglichen Einwand entgegnete man, der erwähnte Vorschlag „sehe in die Zukunft, weshalb es angemessen sei, bestimmt festzusetzen, daß die Mehrheit des Volkes die Revision müsse verlangen können und daß keine Hindernisse geduldet werden, welche den Willen der Mehrheit nicht zur Geltung gelangen lassen“. Die Kommissionsmitglieder ließen sich — wahrscheinlich nicht zuletzt wegen der in einigen Kantonen (vor allem Graubünden) vorgekommenen Unregelmäßigkeiten bei Abstimmungen — von der Notwendigkeit einer solchen Bestimmung überzeugen und stimmten dem Vorschlage (welcher später dahin präzisiert wurde, daß es sich um die „absolute Mehrheit“ der Bürger handeln müsse) zu.

Anläßlich der Verfassungsrevision von 1872 bzw. 1874 wurden zwei Abänderungsanträge zu Artikel 6 BV abgelehnt¹⁷, so daß dieser seit 1848, dem Inkrafttreten der Bundesverfassung unverändert beibehalten worden ist.

b) Die einzelnen Bestimmungen

1. Die Kantonsverfassungen dürfen nichts der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten. Dieses Prinzip (Bundesrecht bricht kantonales Recht) bezieht sich nicht nur auf das Verfassungsrecht, sondern ganz allgemein auf den Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen¹⁸. In bezug auf die Gesamtverfassung oder einzelne Verfassungsgesetze bedeutet dies nichts anderes, als daß sie den Bundesbehörden (Bundesversammlung) zur Prüfung und Genehmigung¹⁹ vorgelegt werden müssen. Nach Meyer²⁰ hat der Grundsatz zu gelten, daß, „wenn der Bund eine Verfassung garantiert, er damit alle Artikel derselben gewährleistet und gewissermaßen die Verantwortlichkeit dafür übernimmt, wie denn auch andererseits die Kantone verpflichtet sind, für partielle Erneuerungen ihrer Grundgesetze die Garantie nachzusuchen“. Der Grundsatz „Bundesrecht bricht kantonales Recht“ weist damit auf die im Bundesstaate bedeutsame Erscheinung der Zuweisung der letzten Entscheidungsinstanz hin: dies ist der Bund, welcher die sog. Kompetenzkompetenz innehat. Die Bundesver-

¹⁷ Revision der BV von 1872, Protokoll der Verhandlungen des schweiz. Nationalrates 1871/72, S. 60 (Vorschlag Arnold: zu lit. b. des Art. 6: die Ausübung der politischen Rechte soll nicht vom Stande oder Berufe der Bürger abhängig gemacht werden) und Antrag Fridrich in der Nationalratskommission (Protokoll, S. 172): die eidgenössische Gewährleistung soll nur erteilt werden, wenn die Kantonsverfassungen das fakultative Gesetzesreferendum vorsehen.

¹⁸ Vgl. auch die Bestimmungen von Art. 85, Zif. 6 und 102, Zif. 2 BV. Vgl. Schollenberger, S. 136; Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 62 und 92 ff.: „Das kantonale Recht muß sich ... im Rahmen der Bundesverfassung und des kompetenzgemäßen Bundesrechts halten“; Gut, S. 14 mit Beispielen aus der Praxis.

¹⁹ Vgl. über den Rechtscharakter der Genehmigung insbes. Jenny, S. 15 ff.

²⁰ S. 125.

fassung und das bundeskompetenzmäßige Bundesrecht sind demzufolge „negative materielle Gültigkeitsbedingung des kantonalen Rechts“²¹ und lassen auf die Einheitlichkeit der Rechtsordnung innerhalb des Bundesstaates schließen.

2. Lit. b des Art. 6, Absatz 2 BV bestimmt, daß die Kantonsverfassungen die „Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen“ zu sichern haben. Diese für uns wichtigere Vorschrift bezieht sich m. a. W. auf die durch die Kantone zu wählende Staatsform. Wie erwähnt (S. 46) setzte man anlässlich der Verfassungsrevision das Wort „republikanisch“ ein, um damit vor allem den Gegensatz zur Monarchie hervorzuheben²². Man erachtete es als untragbar, daß in einem demokratischen Bundesstaat ein Glied noch unter Fürstentherrschaft stand und sah darin eine Gefährdung der organisatorisch-rechtlichen Homogenität. Allein, man wollte sich nicht mit der republikanischen Staatsform als solcher begnügen, was ja z. B. die Errichtung einer aristokratischen Republik zugelassen hätte²³; sie sollte vielmehr entweder repräsentativ oder unmittelbar demokratisch (Landsgemeinde!) sein. Falls man die Ausübung politischer Rechte nach dem Grundsatz der Gleichheit der Bürger (Art. 4 BV) garantieren wollte, mußte man zwangsläufig zu einer dieser beiden Formen greifen²⁴,²⁵. Giacometti²⁶ folgert daraus, daß hier nicht die „Demokratie der Verfassungsgesetzgebung in der Gestalt des obligatorischen Verfassungsreferendums“ gemeint sein könne — diese sei in lit. c vorgeschrieben —, sondern das Erfordernis der repräsentativen oder reinen Demokratie beziehe sich auf die einfache Gesetzgebung. M. a. W. haben die Kantone — ähnlich wie der Bund — das fakultative oder obligatorische Gesetzesreferendum in ihrer Verfassung vorzusehen, um dadurch die Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung zu gewährleisten oder diese durch eine vom Volke bestellte Legislative ausüben zu lassen²⁷. Man hat dabei in erster Linie an das Verhältnis Bund-Kantone gedacht, nach welchem die letzteren den Bürgern nicht diejenigen Rechte vorenthalten können, die sie bereits als Schweizer besitzen.

²¹ Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 94. Er erblickt diesen Grundsatz, der nicht expressis verbis in der BV ausgesprochen ist, in Art. 2 der Übergangsbestimmungen.

²² Giacometti, a. a. O., S. 60, A. 72: „Das Erfordernis des obligatorischen Verfassungsreferendum allein schließt nicht ohne weiteres die Monarchie aus.“

²³ Giacometti, a. a. O., S. 60.

²⁴ Zwar bestimmte der Bundesvertrag von 1815, daß in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse bestehen dürften, doch konnte man sich nicht zum Grundsatz der Rechtsgleichheit entschließen. Vgl. dazu Meyer S. 126.

²⁵ Vgl. hierzu Jenny, S. 29; Beispiele aus der Praxis bei Gut, S. 16 ff.; Schollenberger, S. 137 f.

²⁶ Bundesstaatsrecht, S. 60 f.

²⁷ Vgl. zur Einführung des Gesetzesreferendums in den Kantonen: His, Bd. III, S. 336 ff.

Die Vorschrift über die demokratische Staatsform enthält implicite die Annahme der Existenz politischer Rechte. Ohne sie — es sind vor allem das Stimmrecht, das Wahlrecht, die Meinungs-, Presse- und Vereinsfreiheit — läßt sich das Funktionieren einer Demokratie nicht denken. Die Freiheitsrechte bilden ihre „funktionelle Voraussetzung“²⁸, sie sind ihre notwendige Ergänzung. Aus diesem Grunde geht die Bedeutung der Vorschrift der lit. b weit über das hinaus, was man zunächst aus ihrem Wortlaut entnehmen könnte. Die Kantone haben sich nicht allein zur demokratischen Staatsform zu bekennen, sondern zugleich durch die Anerkennung der dazu erforderlichen politischen Rechte und Freiheiten die liberale Staatsidee zu verwirklichen. Eine solch' tiefgreifende Vorschrift durch den Bund wäre natürlich undenkbar gewesen, wenn nicht durch die vorangegangene geschichtliche Entwicklung die nötigen Überzeugungen von der Richtigkeit dieser Ideen bereits zum großen Teil in den Kantonen vorhanden gewesen wären.

3. Lit. c: Die Kantonsverfassungen müssen vom Volke angenommen und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt. In dieser Bestimmung sind zwei Vorschriften gleichzeitig enthalten. Einmal muß die Verfassung ausdrücklich vom Volke angenommen worden sein²⁹ oder revidiert werden können, m. a. W.: das Volk wird zum kantonalen Verfassungsgesetzgeber eingesetzt, das obligatorische Verfassungsreferendum statuiert³⁰. Nach Giacometti³¹ kann sich dieses jedoch nicht nur auf eine Totalrevision beschränken, sondern bezieht sich in gleicher Weise auf die Partialrevision. „Die Beschränkung des obligatorischen Referendums auf die Totalrevision ließe sich nicht rechtfertigen“³².

Im weiteren schreibt lit. c des Art. 6 VB vor, daß es sich um die absolute Mehrheit der Bürger³³ handeln müsse, ein qualifiziertes Mehr zu verlangen, wäre verfassungswidrig. Zum zweiten muß die Verfassung auf Begehren der Bürger jederzeit revidiert werden können^{34 35}. Die nähere Regelung

²⁸ Giacometti, a. a. O., S. 245: „Ohne Freiheitsrechte kann die Demokratie nicht funktionieren. ... Echte Demokratie kann somit ihrem Wesen nach nur liberal sein.“

²⁹ Burckhardt, Kommentar, S. 67: „Ein bloßes fakultatives Referendum genügt nicht.“

³⁰ Vgl. Schollenberger, S. 139.

³¹ A. a. O., S. 56.

³² Vgl. die näheren Ausführungen darüber bei Gut, S. 18 ff. (Praxis: Fall Schaffhausen) und Jenny, S. 31; Schollenberger, S. 141 f.

³³ Wobei nicht bestimmt ist, ob es sich um die absolute Mehrheit aller Stimmberechtigten oder nur der stimmenden Bürger handeln soll. Heute verlangen alle Kantone nur das Letztere, vgl. Giacometti, Staatsrecht, S. 259.

³⁴ Vgl. Burckhardt, a. a. O., S. 69 und Beispiel des Kt. Graubünden.

³⁵ Vgl. Schollenberger, S. 140.

des Verfassungsinitiativrechts wurde den Kantonen überlassen, es steht ihnen frei, die Volksinitiative als Plural- oder als Referendumsinitiative auszugestalten³⁶.

c) Das Verhältnis zu Art. 5 BV

Bevor auf eine abschließende Würdigung der Bedeutung von Art. 6 BV eingetreten wird, soll kurz noch sein Verhältnis zum Artikel 5 angedeutet werden.

Nach Art. 5 BV gewährleistet der Bund den Kantonen u. a. ihre Verfassungen, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger³⁷. Da früher nur die Rechte und Befugnisse der Behörden garantiert waren (z. B. im Bundesvertrag von 1815), hielt man es für nötig, die Sicherung der Rechte des Volkes ebenfalls ausdrücklich verfassungsrechtlich zu verankern³⁸. Der Bund steht ein für die kantonalen Verfassungen und verleiht ihnen rechtlichen Schutz, dem Bürger selbst wird ein Schutz gegen allfällige Verletzungen seiner verfassungsmäßigen Rechte durch die (kantonalen) Behörden zugesichert. Inhaltlich hängt diese Garantie von der einzelnen Kantonsverfassung ab, abgesehen von denjenigen Individualrechten, die schon in der Bundesverfassung enthalten sind. Da bereits in Art. 6 BV durch das Erfordernis demokratischer Verfassungen die Freiheits- und die politischen Rechte der Bürger enthalten sind, hat Artikel 5 BV heute nur noch mehr historischen Wert³⁹. „Wer die Verfassung selbst garantiert, kann nicht zugleich die höherstehenden Rechte des Volkes garantieren, die sich im Streite um die Verfassung Geltung verschaffen“⁴⁰.

d) Allgemeine Bedeutung

Wie schon im 1. Teil ausgeführt wurde (vgl. S. 41), haben die gliedstaatlichen Verfassungen ihren normativen Geltungsgrund in der Verfassung des Gesamtstaates. Dieser Geltungsgrund ist in der schweizerischen Bundesverfassung der Artikel 6, Abs. 2, lit. c (vgl. oben): er regelt nach Giacometti⁴¹ die Erzeugung der Kantonsverfassungen. Daraus folgt,

³⁶ Vgl. Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 59; Blumer, I, S. 231. Die Verfassungen von 1830—48 enthielten meistens nur die Bestimmung, daß eine Revision nur in bestimmten Fristen stattfinden dürfe; „es konnte dann leicht vorkommen, daß, wenn die Frist anrückte, kein Bedürfnis dafür vorlag, während, wenn das Volk eine Revision wünschte, es diese nicht beschließen konnte, ohne die Verfassung zu verletzen“. Vgl. auch Gut, S. 21 (mit Praxis).

³⁷ Vgl. zur Entstehungsgeschichte Burckhardt, Kommentar, S. 57 ff., Schollenberger, S. 126 ff.; Protokoll zu Art. 5, S. 24 ff., 161 f.

³⁸ Vgl. den Text des sog. Siebner-Konkordates bei Burckhardt, a. a. O., S. 58.

³⁹ Giacometti, a. a. O., S. 62.

⁴⁰ Burckhardt, a. a. O., S. 60.

⁴¹ Staatsrecht, S. 24.

wie bereits festgestellt, daß diese Kantonsverfassungen aus Gründen der Einheit der Rechtsordnung nichts der BV — im weiteren Rahmen dem Bundesrecht — Widersprechendes enthalten dürfen, den Kantonen also Beschränkungen in der Wahl ihrer Staatsform wie ihres ganzen staatlichen Aufbaus auferlegt werden. Die Kantone sind diesen Anforderungen in jeder Beziehung — allerdings unterschiedlich — nachgekommen. So enthalten beispielsweise einige Verfassungsurkunden Präambeln, in welchen bereits das grundlegende Bekenntnis zum *pouvoir constituant* ausgesprochen ist⁴². Die meisten Kantonsverfassungen gehen in der Garantie von Freiheitsrechten weiter als der Bund, in ganz besonderem Maße kommt jedoch die Anpassung der Kantone an die Rechtsgrundsätze der BV darin zum Ausdruck, daß sie z. B. die Gesetzgebung im Sinne der unmittelbaren Demokratie regeln, d. h. das obligatorische oder fakultative Gesetzesreferendum (und die Gesetzesinitiative) des Volkes vorsehen und damit über die Vorschrift des Art. 6 BV hinausgehen, die sich mit der rein repräsentativen Demokratie begnügt⁴³.

Art. 6 BV ist zwar nicht für die weitgehende inhaltliche Gleichartigkeit der Kantonsverfassungen allein verantwortlich, diese ist vielmehr größtenteils auf die vorangegangene Entwicklung zurückzuführen⁴⁴. Immerhin erscheint uns seine Bedeutung eine zweifache zu sein: alle diejenigen Kantonsverfassungen, die beim Inkrafttreten der BV bereits bestanden, bedurften zwar keiner neuen Gewährleistung; Art. 4 der Übergangsbestimmungen besagte jedoch, daß alle Vorschriften, welche mit denjenigen der BV in Widerspruch stünden, als ungültig erklärt würden, mit der einzigen Ausnahme des in lit. c, Art. 6 Ausgesprochenen⁴⁵: hier fanden die Kantone eine grundlegende Vorschrift, der sie sich in jedem Falle zu unterziehen hatten. Art. 6 war demnach die Schranke, über die man sich ohne Annahme der erwähnten Bedingungen nicht hinwegsetzen konnte. Andererseits bildete Art. 6 eine Sicherung für die Zukunft: die damaligen politischen Verhältnisse waren bei weitem nicht so stabil wie in späteren Jahren. Der Bundesstaat war darauf angewiesen, daß nicht nur im Bunde, sondern ganz besonders in den Kantonen die Grundsätze der Bundesverfassung beachtet und ihnen nachgelebt wurde. Art. 6 BV sollte eine allmähliche Ausgleichung der früheren politischen Gegensätze unter den Kantonen erleichtern und fördern; Grundlage einer solchen „Homogenisierung“ war jedoch nicht nur die Einheitlichkeit der Rechtsordnung, sondern auch die Gleichartigkeit der außerrechtlichen Faktoren, „in soziologischer Hinsicht — bedingt durch die natürliche soziale Ganzheit, durch den faktischen Zusammenhang des vom zentralstaatlichen und vom gliedstaatlichen Gesetz-

⁴² Giacometti, a. a. O., S. 42.

⁴³ Vgl. Giacometti, a. a. O., S. 47 f. und die weiteren Bestimmungen in den Kantonsverfassungen *passim*.

⁴⁴ Vgl. Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 56.

⁴⁵ Vgl. Meyer, S. 125.

geber zu normierenden sozialen Substrates — erweist sich der Bundesstaat als Einheit“ ⁴⁶.

Die föderalistische Staatsidee war, trotz der weitgehenden Einschränkungen des kantonalen Selbstbestimmungsrechtes ⁴⁷, für den schweizerischen Bundesstaat das einzig auf die Dauer Mögliche, sie erlaubte es, die Vielfalt der kantonalen Eigenarten zu bewahren und dadurch die gegenseitige geistige und politische Befruchtung von Bund und Kantonen als Grunderfordernis für das Weiterbestehen des Bundesstaates zu sichern. Die schweizerische Staatsidee war eine freiheitliche, liberal-rechtsstaatliche, deren Forderungen die Freiheit des Individuums und seine Heranziehung zur staatlichen Willensbildung auf der Grundlage der Rechtsgleichheit waren ⁴⁸. Um sie durchsetzen zu können, bedurfte es eines Artikels 6 BV, denn nur dadurch, daß dem Bürger im politischen Leben aller Kantone diese Rechte zugesichert wurden, konnte die schweizerische Staatsidee einer vollen Ausgestaltung und Gewährleistung sicher sein.

II. Die Weimarer Republik

1. Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung vor 1919

a) Der Deutsche Bund

Der Zusammenschluß der deutschen Länder war — entsprechend den damaligen politisch-geistigen Strömungen — zur Hauptsache dem erwachenden Nationalgefühl zu verdanken. Durch die beiden Grundverträge, der Bundesakte vom 8. Juni 1815 und der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 ⁴⁹ wurden ursprünglich insgesamt 38 souveräne Staaten (Fürstentümer und freie Städte) mit Einschluß des Kaisertums Österreich und des Königums Preußen zusammengeschlossen ⁵⁰, wobei sich aber in den folgenden Jahren noch Änderungen (Neueintritte und Austritte) ergaben. Zweck des Bundes war die Erhaltung der „äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der einzelnen deutschen Staaten“ (Art. 2).

⁴⁶ Imboden, S. 31; vgl. Burckhardt, Organisation, S. 123.

⁴⁷ Art. 6 geht in seinen Forderungen an die Staatsform der Kantone viel weiter als z. B. der entsprechende Art. IV § 4 der nordamerikanischen Verfassung oder der Art. 17 der Weimarer Republik.

⁴⁸ Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 31: „Dementsprechend gewährleistet die BV eine gleiche individuelle Freiheit, eine gleiche politische Freiheit und eine genossenschaftliche Freiheit.“

⁴⁹ Vgl. Meyer/Anschütz, S. 116.

⁵⁰ Stier/Somló, Reichsrecht, S. 135.

Einziges Organ des Bundes bildete die Bundesversammlung oder Bundestag⁵¹, ein permanenter Gesandtenkongreß in Frankfurt am Main. Die Bundesversammlung arbeitete in zwei Organen: dem Plenum und dem Engeren Rat, die sich durch die Stimmenverteilung unter den Staaten und die zu behandelnden Geschäfte unterschieden. Obwohl hier die Stimmenzahl nach der Größe der Länder abgestuft war und damit eine volle Gleichberechtigung der Länder nicht gewährleistet wurde, kann vom Deutschen Bund als von einem Staatenbund gesprochen werden⁵².

Der Bundesversammlung als Kollektivorgan stand der staatenbündischen Struktur gemäß keine unmittelbare Einflußnahme auf die Mitgliedstaaten zu, immerhin bestimmten die Bundesakte, daß in allen Bundesstaaten eine landständische Verfassung „stattfinden werde“⁵³, womit ein außerordentlich wichtiger Schritt, nämlich die allgemeine Anerkennung und Einführung des Konstitutionalismus, getan war. Zum ersten Male wurde hier dem Gedanken der Repräsentation des Volkes Ausdruck verliehen, wenngleich die politische Gleichberechtigung, die dafür erforderlich gewesen wäre, noch keineswegs erreicht war⁵⁴. Außerdem sicherten die Bundesakte den Angehörigen der Bundesstaaten Religionsfreiheit⁵⁵, das Recht, Grundeigentum zu erwerben, die Befugnis, in einen andern Bundesstaat zu ziehen als wichtigste Rechte zu. Die sozialen Wandlungen als Resultat der französischen Revolution und der Besetzung Deutschlands mit französischen Truppen waren die Hauptursache der Beseitigung der geburtsständischen Schranken; persönliche Freiheit und Gleichheit aller Bürger waren Postulate, die einer Verwirklichung bereits nahestanden. Ihre Durchsetzung bedurfte jedoch einer andern staatsrechtlichen Gestaltung des Deutschen Bundes und vor allem einer Sicherung durch eine allgemeine Verfassung. Die Reformversuche für eine Stärkung des Staatenbundes und Einigung Deutschlands (Frankfurter Paulskirchenversammlung von 1848/49) mußten an der fehlenden Einigkeit der Staaten untereinander und der monarchistisch-konservativen Haltung des Königs von Preußen scheitern⁵⁶.

b) Der Norddeutsche Bund

Die Initiative Preußens im Bundestag im Jahre 1866 ging auf die Umwandlung des bisherigen Staatenbundes in einen Bundesstaat⁵⁷ und endete

⁵¹ Meyer/Anschütz, S. 125.

⁵² Meyer/Anschütz, S. 121; Giese, Staatsrecht, S. 47; Stier/Somló, Reichsrecht, S. 139.

⁵³ Meyer/Anschütz, S. 135; Art. 13 der Bundesakte.

⁵⁴ Giese, Staatsrecht, S. 44; Meyer/Anschütz, S. 149.

⁵⁵ Wenn auch dadurch beschränkt, daß die Verschiedenheit der christlichen Religionsparteien in den Ländern des Deutschen Bundes keinen Unterschied in dem Genusse der bürgerlichen und politischen Rechte begründen konnten, vgl. Meyer/Anschütz, S. 131.

⁵⁶ Vgl. Giese, Staatsrecht, S. 48; Meyer/Anschütz, S. 168 ff.

⁵⁷ Vgl. Meyer/Anschütz, S. 182 f; Stier/Somló, Reichsrecht, S. 153; Giese, S. 49.

mit den sog. „Augustverträgen“, welche die nord- und mitteldeutschen Staaten im Norddeutschen Bund zusammenschlossen. Grundlage sollte ein von der preußischen Regierung aufgestellter Verfassungsentwurf sein. Die vom „konstituierenden Reichstag“ in Berlin angenommene Bundesverfassung trat am 1. September 1867 in Kraft, der neue Bundesstaat war gegründet. Seine obersten Organe waren Bundesrat, Reichstag und die Krone Preußens, welche unter der Bezeichnung „Bundespräsidium“ und „Bundesfeldherr“ eine Reihe von Regierungs- und Verwaltungsbefugnissen des Bundes ausübte.

c) Das Deutsche Reich

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes sah in ihrem Artikel 79 die Erweiterung des Bundes vor. Neben den bewährten Schutz- und Trutzbündnissen mit den süddeutschen Staaten während des deutsch-französischen Krieges von 1870/71 wurden zwischen den beiden Staatengruppen Verträge geschlossen, die schließlich zu einer Aufnahme der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund führten. Damit wandelte sich dieser bei Inkrafttreten der abgeschlossenen Verträge am 1. Januar 1871 in das Deutsche Reich um, alle Rechte und Verbindlichkeiten des Norddeutschen Bundes gingen auf die neue Körperschaft über⁵⁸. Verfassungsrechtliche Grundlage des Reiches war die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871.

Die 25 Gliedstaaten des Reiches waren autonom in bezug auf ihre Verfassungsgesetzgebung⁵⁹, das Reich konnte ihnen diesbezüglich keine Direktiven geben. Daraus resultierte der verschiedenartige staatsrechtliche Aufbau der Gliedstaaten: größtenteils besaßen diese die monarchische Staatsform, daneben bestanden die drei republikanisch regierten „Freien Städte“. Nawiasky⁶⁰ unterscheidet drei Regierungsformen: den monarchisch-konstitutionellen, den monarchisch-ständischen (die beiden Mecklenburg) und den aristokratisch-konstitutionellen Staat. Wenn auch die nationale Zugehörigkeit zum deutschen Volke und die überwiegend monarchisch-konstitutionelle Form der Gliedstaaten sowohl dem Norddeutschen Bund wie dem Deutschen Reich eine gewisse Homogenität und Geschlossenheit verschafften⁶¹, sollte das Reich wegen der Verschiedenartigkeit in der verfassungsrechtlichen und politischen Struktur der Gliedstaaten zusammenbrechen. Nachdem Bismarck, der Schöpfer des Reiches, abgedankt hatte und damit der einzige Mann fehlte, welcher die Übermacht Preußens in gemäßigte Bahnen zu lenken vermochte, war der Bestand des Bundesstaates infolge der preußischen Hegemonie, die nicht nur räumlich⁶² sondern auch machtmäßig begründet war,

⁵⁸ Meyer/Anschütz, S. 207.

⁵⁹ Giese, S. 58; Meyer/Anschütz, S. 227.

⁶⁰ Grundprobleme, S. 50.

⁶¹ Schmitt, Kernfrage, S. 63.

⁶² Preußen war etwa 850 mal größer als der kleinste Bundesstaat Schaumburg-Lippe.

in Frage gestellt. Der Gegensatz Reich — Preußen⁶³ wirkte sich besonders stark im Bundesrate aus, wo Preußen durch seine weitaus größte Stimmenzahl⁶⁴ eine absolute Vormachtsstellung innehatte und damit eine gemeinsame Willensbildung und Regierung gefährdete. Hinzu kam das wachsende Übergewicht des Bundesrates gegenüber dem Reichstag, der als nationales Parlament allein einen Ausgleich zu schaffen vermocht hätte.

Die Durchführung der Reichsgesetze durch die Gliedstaaten (mangels einer „politischen Reichsverwaltung“⁶⁵) hatte nach dem Grundsatz „Reichsrecht bricht Landesrecht“ zu geschehen und unterstand dem Beaufsichtigungsrecht des Reiches.

Eine Aufzählung von Grundrechten fehlt in der Reichsverfassung, zahlreiche solche Rechte wurden jedoch durch einzelne Reichsgesetze dem Volke zuerkannt⁶⁶. Dies konnte aber eine unterschiedliche Behandlung der Bevölkerung in den einzelnen Ländern nicht verhindern, wobei das preußische „Dreiklassenwahlrecht“ als besonders stoßend empfunden wurde. Die organisatorisch-rechtliche Verschiedenheit der gliedstaatlichen Verfassungen, die politisch-machtmäßige Vorrangstellung Preußens (es sei an die Personalunion des deutschen Kaisers mit der preußischen Krone erinnert) und das bedeutungsmäßige Überwiegen des Bundesrates gegenüber dem Reichstag bewiesen die mangelnde politische Homogenität des Reiches, die zunächst durch die staatsmännische Kunst eines Bismarck verdeckt werden konnte. Die Schwächen der Reichsverfassung kamen denn auch erst dann deutlich zum Vorschein, als nach dem Ausscheiden Bismarcks diese integrierende Kraft nicht mehr da war.

Im Hinblick auf die Weimarer Republik und ihre viel weitergehende bundesstaatliche Verfassung war aber die Entwicklung, wie sie das Deutsche Reich durchgemacht hatte, von entscheidender Bedeutung. Die zahlreichen Reformbewegungen hinsichtlich des Wahlrechtes (Preußen), der Ausdehnung der Zuständigkeit des Reichstages, der völligen Verwirklichung des Konstitutionalismus usw.⁶⁷ zeigten das Bemühen, die Mängel der Reichsverfassung zu beheben. Dazu kommt — und dies darf nicht übersehen werden — die langsame, aber stetige Zentralisierung und Vereinheitlichung der ehemals so unterschiedlichen Fürstentümer wie sie jeder Bundesstaat mit sich bringt⁶⁸. Eine solche Evolution bildete die notwendige Voraussetzung

⁶³ Vgl. die Entwicklung bei W. Apelt, S. 15 ff.

⁶⁴ Von 61 verfügte es über 17, Bayern als nächstgrößter Staat hatte dagegen nur 6 Stimmen.

⁶⁵ Nawiasky, Grundprobleme, S. 35.

⁶⁶ Meyer/Anschütz, S. 956.

⁶⁷ Giese, S. 62 f.

⁶⁸ Vgl. Anschütz, S. 2, Anm. 4, wo er das Deutsche Reich nicht nur als Bund von Gliedstaaten, sondern als einen Bund des Volkes darstellt. „Unser Reich war schon damals der nationale und korporative Verband, welcher, fundiert auf die deutschen Staaten und das deutsche Volk, *beide, Staat und Volk*, zu einem souveränen Staatswesen zusammenfaßt.“

für das Zustandekommen eines Bundesstaates mit derart stark zentralistischem Charakter wie ihn die Weimarer Republik von 1919 darstellte.

2. Die Weimarer Republik von 1919

a) Allgemeines

Die Abdankung des Kaisers und der Sieg der Revolution am 9. November 1918 brachten eine gänzliche Umgestaltung der Staatsform des Reiches mit sich. Mit dem Umsturz änderten sich auch die Verfassungen der Gliedstaaten, die monarchisch-konstitutionell organisierten Länder wurden — besonders für Preußen war dies bedeutsam — in Räte-, dann Volksrepubliken umgewandelt⁶⁹. Die am 19. Januar 1919 gewählte verfassungsgebende deutsche Nationalversammlung trat im Februar des gleichen Jahres in Weimar zusammen und erließ zunächst ein provisorisches Verfassungsgesetz. Dieses „Reichsgesetz über die vorläufige Reichsgewalt“ (vom 10./11. Februar 1919) und das „Übergangsgesetz“ vom 4. März 1919 sollten den Übergang zur endgültigen Verfassung bilden. Diese, beruhend auf einem Entwurf von Hugo Preuß und einer nachmaligen starken Umarbeitung durch den Verfassungsausschuß der Nationalversammlung, trat nach dritter Lesung am 14. August 1919 in Kraft⁷⁰. Damit waren zwei grundsätzliche Entscheidungen gefallen: das Reich sollte erstens keine Monarchie mehr sein⁷¹, und zweitens wurde die Form des Bundesstaates gewählt; der Wille zur Bewahrung einer gewissen Selbständigkeit mit gleichzeitiger Teilnahme an der staatlichen Willensbildung war durchgedrungen⁷². Der stark zentralistische Einfluß des Entwurfes von Preuß machte sich überall geltend⁷³, ihnen standen jedoch die föderalistischen, ja partikularistischen Bestrebungen der Länder, vor allem Bayerns, entgegen und hielten das Verhältnis Unitarismus — Föderalismus im Gleichgewicht.

Mit Artikel 1 der Reichsverfassung (RV) bekannte sich das deutsche Volk zur demokratischen Staatsform, das Prinzip der Volkssouveränität

⁶⁹ Vgl. Giese, S. 66.

⁷⁰ Vgl. Giese, S. 71.

⁷¹ „Erst mit der Beseitigung der Dynastien, die den Föderalismus „substanzierten“, dem vorhandenen Partikularismus in unserm Sinne Rückhalt und Rückgrat gaben, war überhaupt erst die Möglichkeit eingetreten, ein wie immer gestaltetes föderatives deutsches Reich mit den auswärtigen Bundesrepubliken zu vergleichen“ Wittmayer, S. 128; vgl. zur Wahl der demokratischen Staatsform Bilfinger, Nationale Demokratie als Grundlage der Weimarer Verfassung.

⁷² Vgl. Apelt, W., S. 35 ff. Eine kurze vergleichende Übersicht über nordamerikanischen, schweizerischen und deutschen Bundesstaat, bzw. Verfassung bei Jellinek, Handbuch der Politik, S. 10 ff.

⁷³ Vgl. Thoma, S. 169: „An Stelle eines aus mannigfaltigen Elementen gemischten privilegienstaatlichen Verfassungsgebäudes ist eine durchaus demokratische und republikanische Staatsordnung getreten.“

war oberster und erster Leitsatz ⁷⁴. Der bundesstaatliche Aufbau des Reiches ⁷⁵ ist aus der Tatsache ersichtlich, daß dieses die Kompetenzkompetenz besitzt, die Länder aber alle Zuständigkeiten erhalten, die nicht ausdrücklich der RV übertragen sind; zweitens aus der Institution des Reichsrates (Art. 60 RV), der „zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs“ geschaffen wurde und damit die Mitwirkung der Länder bei der staatlichen Willensbildung gewährleistete.

b) Die Länder

Die Annahme der RV wirkte sich auf die verfassungsrechtliche Struktur der Länder außerordentlich stark aus. Die Länder waren in ihrem Selbstbestimmungs- wie in ihrem Mitbestimmungsrecht in Reichsangelegenheiten durch die Zurücksetzung des Reichsrates sehr beschränkt; vor allem hatten diese Einschränkungen Preußen betroffen: seine Vormachtstellung versuchte man dadurch zu beseitigen, daß man die Hälfte der ihm nach Art. 63 RV zukommenden Stimmen „nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen“ bestellen ließ, d. h. von den 27 (später nach der Vereinigung von Waldeck mit Preußen 26 ⁷⁶) konnten nur 14, bzw. 13 Stimmen der Landesregierung zugeteilt werden, während die restlichen 13 auf die 12 Provinzen und die ihnen gleichgestellte Stadt Berlin entfielen.

Durch den Art. 18 RV sollte im weiteren dem deutschen Volke die Möglichkeit gegeben werden, ohne Rücksicht auf die bisherigen Landesgrenzen neue „Freistaaten“ zu bilden ⁷⁷. Man bezweckte durch diese Bestimmung, den Zusammenschluß von Kleinstaaten zu erleichtern und zu fördern, andererseits eine Teilung Preußens in mehrere Länder zu ermöglichen. Die preußische Hegemonie — auch in der Weimarer Republik das große Problem — wäre dadurch beseitigt worden, ein Lösung, zu welcher man leider nie geschritten ist ⁷⁸.

Die Tendenz einer möglichst unitarischen Zusammenfassung des Reiches zeigte sich ferner in der Reichsaufsicht, welche die verfassungsmäßige Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Ländern zu überwachen hatte ⁷⁹. Den weitestgehenden und bedeutsamsten Eingriff in die Verfassungsgesetzgebung stellte aber der Artikel 17 RV dar. Es ist der Artikel, der dem Artikel 6 der schweizerischen BV und dem Art. IV/4 der Verfassung der Vereinigten Staaten entspricht.

⁷⁴ Die Unitarier begrüßten zunächst das Reich als Einheitsstaat.

⁷⁵ Der, wie erwähnt, von verschiedenen Autoren als ein einheitsstaatlicher angesehen wird.

⁷⁶ Vgl. Anschütz, S. 300.

⁷⁷ Vgl. Anschütz, S. 132.

⁷⁸ Vgl. nächste Seiten.

⁷⁹ Vgl. dazu Stier/Somló, Reichsrecht, S. 389.

3. Der Artikel 17 der Weimarer Reichsverfassung

a) Entstehung

Die alte Reichsverfassung von 1871 hatte den Einzelstaaten in der Gestaltung ihrer Verfassung (und damit der Staatsform) weitgehend Freiheit gelassen, was sich (vgl. S. 55) schon darin zeigte, daß drei verschiedene Staatsformen und die sich daraus ergebende ungleiche politische Stellung der Staatsangehörigen in den einzelnen Ländern nebeneinander in einem „Bundesstaate“ (besser wahrscheinlich „Staatenbunde“) existieren konnten. Die Weimarer Verfassungsgesetzgeber folgten dem Beispiel der Vereinigten Staaten (Art. IV/4), der Schweiz (Art. 6 BV) und der Frankfurter Reichsverfassung von 1849⁸⁰, als sie sich zur Aufnahme des Art. 17 in die Reichsverfassung (RV) entschlossen. Man beabsichtigte gleichfalls, wie es in der Verfassungsentwurf begründenden Denkschrift⁸¹ heißt, „die Homogenität zwischen Struktur des Reiches und der seiner einzelstaatlichen und kommunalen Glieder sicherzustellen“.

Aus dem Protokoll des „8. Ausschuß über den Entwurf der Verfassung des Deutschen Reiches“⁸² (welcher Ausschuß den grundlegenden 4. Entwurf der Verfassung ausarbeitete, der mit geringfügigen Änderungen nach der dritten Beratung des Plenums am 31. Juli 1919 von der Nationalversammlung angenommen wurde) geht hervor, daß der Art. 17 (damals noch Art. 16) der RV — in gekürzter Form — dem § 12 des Entwurfes von Hugo Preuß entsprach. In diesem wurde für die Länder noch das Einkammersystem verlangt, während dieses Erfordernis später fallen gelassen wurde: die Errichtung einer zweiten Kammer sollte offen bleiben. „Der Ausbau der einzelstaatlichen Verfassung hat also insofern den erforderlichen Spielraum; durch die Vorschrift, daß die Volksvertretung aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangen sein muß, ist ein einseitiges Rätssystem verhindert“ (Beyerle). Auf ein vom Berichterstatter Beyerle erhobenes Bedenken, die Forderung nach einer „freistaatlichen Verfassung in den Ländern — wie sie der Art. 17 (bzw. 16) erhob — bedeute einen zu weitgehenden Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Länder (Parallele zur Schweiz!) erwiderte Preuß, daß es überhaupt keine Bundesstaatsverfassung gebe, „die nicht solche Normativbestimmungen in dem einen oder andern Sinne für die Verfassungen der Gliedstaaten“ vorsehe⁸³. In Bezug auf die im Art. 17 vor-

⁸⁰ Vgl. ihren § 186: „Jeder deutsche Staat soll eine Verfassung mit Volksvertretung haben.“ Abs. 2: „Die Minister sind der Volksvertretung verantwortlich“ und § 187: „Die Volksvertretung hat eine entscheidende Stimme bei der Gesetzgebung . . . , auch hat sie . . . das Recht des Gesetzesvorschlags, der Beschwerde . . . sowie der Anklage der Minister.“ Vgl. auch § 5 derselben Verfassung. Text bei K. Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, II Heft, Leipzig 1898.

⁸¹ Zit. nach Anschütz, S. 124.

⁸² Berichte der verfassungsgesetzgebenden Nationalversammlung, 1919, Nr. 21, Berlin 1920, S. 110 ff.

⁸³ Ibidem.

gesehene Einführung des Verhältniswahlrechts in den Ländern wurde ausgeführt, daß dies dessen Bestand im Reiche selbst voraussetze, es wäre „natürlich widersinnig, sie (sc. die Proportionalwahl) in den Normativbestimmungen für die Einzelstaaten bestehen zu lassen“, wenn dasselbe nicht im Reich der Fall sei; denn „der Gedanke ist der der Homogenität des Wahlrechts für die Landtage und den Reichstag“. Man ersieht daraus, daß man bei der Ausarbeitung der bundesstaatlichen Verfassung darauf bedacht war, von den Ländern nur das zu verlangen, was zum mindesten auch der Bund leiste und umgekehrt. Die Homogenität sollte eben nicht allein unter den Ländern bestehen, sondern gleichermaßen zwischen den Ländern einerseits und dem Gesamtstaat andererseits.

Den Antrag eines Ausschußmitgliedes, das Wort „freistaatlich“ (womit man die republikanische Staatsform meinte) als nähere Bezeichnung für die Verfassungsform der Länder zu streichen, empfahl Preuß mit folgender Begründung zur Ablehnung: „Das ist die für den innern Zusammenhang des Reiches **w i c h t i g s t e** ⁸⁴ Bestimmung dieses Artikels. Es ist auch gar nicht denkbar, daß bei der republikanischen Staatsform des Reichs in einem Einzelstaat die monarchische Staatsform möglich sein könnte“ ⁸⁵. Der Antrag wurde daraufhin abgelehnt. Von anderer Seite wurde vorgeschlagen, daß das Reich die Garantie der Gliedstaatsverfassungen übernehmen solle (man erinnerte an die Schweiz), dies aber dahingehend präzisiert, daß eine solche Gewährleistung nur in einem beschränkten Umfange möglich sein könne. „Wenn wir den Gedanken aufnehmen wollen, dürfen wir sagen, das Reich übernimmt Gewährleistung derjenigen Bestandteile der einzelstaatlichen Verfassungen, die in Art. 16 festgelegt sind“ ⁸⁶. Man betrachtete eine solche Garantie als selbstverständlich, da Art. 16 wie alle Bestimmungen der RV der Aufsicht des Reiches unterlägen. Aus diesem Grunde wurde auf eine ausdrückliche Gewährleistungsvorschrift, wie sie der Art. 6 BV vorsieht, verzichtet.

Eine besonders lebhafte Diskussion rief der Vorschlag auf nähere verfassungsrechtliche Bezeichnung der Art des Wahlrechts für die Gemeindevertretungen hervor. Unter Hinweis auf die Gegnerschaft der Länder gegenüber einer derart weitgehenden Beschränkung ihrer Autonomie trat man darauf zunächst nicht ein. „Sie (sc. die Einzelstaaten) meinen, gerade bei der übrigen Beschränkung ihrer Tätigkeit sei das Gemeindewesen eines der Hauptgebiete, auf dem sie sich betätigen können, und deshalb wünschen sie Eingriffe von Reichs wegen gerade auf diesem Gebiete vermieden zu sehen“ ⁸⁷. In der zweiten Lesung schien eine Meinungsänderung eingetreten

⁸⁴ Von uns hervorgehoben.

⁸⁵ A. a. O., S. 111.

⁸⁶ Dr. Freund, a. a. O., S. 112.

⁸⁷ H. Preuß, a. a. O., S. 111 und auch Freund und Koch, im ähnlichen Sinne, S. 112.

zu sein, denn man stellte fest⁸⁸, daß sämtliche Einzelstaaten das gleiche demokratische Wahlrecht eingeführt hätten und daß, wenn dieses Ergebnis nicht in der Verfassung gesichert würde, „es geradezu eine Aufforderung zur Abschaffung des demokratischen Wahlrechts für die Gemeinden bedeuten“ würde. „Wir können — führte Dr. Quarck, der Verfechter dieses erwähnten Vorschlages aus — unmöglich in den höheren Etagen ein demokratisches Wahlrecht einführen, ohne es in der untersten Etage durch das gleiche Gemeindewahlrecht begründet zu haben. Es kommt hinzu, daß gerade in der Gemeinde, diesem Unterbau des Staates, die Erprobung und Popularisierung des allgemeinen Wahlrechts stattfindet...“ Nach längerer Diskussion, in welcher vor allem die Gegner eines zu starken Interventionsrechtes des Reichs in die Selbständigkeit der Länder zu Worte kamen, wurde der Vorschlag im Hinblick auf die hervorragende Funktion der Gemeinde innerhalb des Staates angenommen⁸⁹. Man übersah freilich, daß es mit einer rechtlichen Normierung bei weitem noch nicht getan ist, was fehlte und was sich später auch als ein Ursache des Zusammenbruches der Weimarer Republik herausstellen sollte, war die auf langjähriger Entwicklung beruhende und in möglichster Selbständigkeit ausgeübte Gemeindeautonomie, deren gemeinschaftsbildende demokratische Durchführung nicht durch ein formal garantiertes Wahlrechtssystem ersetzt werden konnte.

b) Die einzelnen Bestimmungen

Absatz 1 des Art. 17 RV gliedert sich in drei Bestimmungen, von denen die erste den Ländern eine freistaatliche Verfassung vorschreibt. Der Gesamtstaat kann sich nicht allein damit begnügen, die gliedstaatlichen Willensentscheidungen zu bestimmen, er will zudem auch die Gewißheit, daß diese Entscheidungen unter gewissen, ihm erwünschten Bedingungen zustande kommen. „Der Einfluß greift also viel tiefer, die ganze Willensrichtung wird — wenigstens potentiell — festgelegt“⁹⁰. Es soll im vornehin eine mögliche Diskrepanz unter den Gliedstaaten und zum Reich vermieden und eine durch gleiche Voraussetzungen für die Willensbildung erwünschte politische Homogenität erreicht werden. Im weiteren wollte man die Fehler, derentwegen das Deutsche Reich von 1871 gescheitert war (vor allem die verschiedenartige Staatsform der Länder), nicht wiederholen. Das für einen Bundesstaat erforderliche Maß an Übereinstimmung im organisatorisch-rechtlichen Aufbau und in der politischen Zielsetzung⁹¹ sollte durch Art. 17 RV garantiert werden. Mit der Bezeichnung „freistaatlich“ war — ähnlich wie in der Schweiz — die republikanische, antimonar-

⁸⁸ Dr. Quarck, S. 437 des Protokolls.

⁸⁹ Vgl. a. a. O., S. 441.

⁹⁰ Nawiasky, Grundprobleme, S. 48.

⁹¹ Vgl. W. Apelt, S. 227.

chische Staatsform gemeint, wobei die repräsentative Demokratie als Regel betrachtet wurde⁹². Im weiteren mußte jedes Land eine Volksvertretung haben, die im allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlverfahren (Proporz) gewählt werden sollte. Es blieb dabei streitig, ob damit die Einführung des Ein- oder Zweikammersystems gemeint war⁹³. Nach Anschütz besteht die reichsverfassungsmäßige Volksvertretung der deutschen Länder nur aus *einer* Versammlung: „Absatz 1, Satz 2 kennt als Volksvertretung (Landtag) in jedem Lande nur eine einzige, homogene Versammlung: die, deren Formation er durch Festlegung der Grundsätze der Wahlberechtigung zwingend regelt“⁹⁴. Für unsere Arbeit kann diese Streitfrage nicht ausschlaggebend sein, wichtig ist in diesem Zusammenhang lediglich, daß man damit das demokratische Prinzip für alle Länder als verbindlich erklärte.

Die parlamentarische Regierungsform wird vor allem durch Absatz 1, 3. Satz sichergestellt. Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung⁹⁵, „der Primat der Volksvertretung“ soll gewahrt bleiben⁹⁶. Die Bestimmung ist dahin auszulegen, daß die oberste Exekutive keine autokratische sein durfte, sondern vom Vertrauen der Volksvertretung abhängig blieb (die Regierung konnte entweder durch ein Mißtrauensvotum zu Fall gebracht oder überhaupt nur für eine bestimmte Dauer gewählt werden).

Die meisten Länder gingen über diese Bestimmungen des Art. 17 noch hinaus, indem nirgends das Institut eines Staatspräsidenten (im Gegensatz zum Reich) eingeführt wurde⁹⁷ und man auf das Zweikammersystem zugunsten eines Legislativorgans verzichtete⁹⁸.

Die Weimarer Republik ist ein eindruckliches Beispiel dafür, daß bloße Verfassungsnormen das Funktionieren einer Demokratie und erst recht eines auf demokratischer Grundlage aufgebauten Bundesstaates nicht sichern können. Die politische Reife, die Staatsgesinnung, läßt sich nicht allein durch Normen vorschreiben, sondern ist vorwiegend eine Frage des geschichtlich gewachsenen politischen Verantwortungsbewußtseins. Wie konnte man verlangen daß ein Volk, das größtenteils bis kurz vor der Einführung der RV monarchistisch regiert wurde, sich plötzlich für den Auf- und Ausbau

⁹² Vgl. Anschütz, S. 125, A. 1.

⁹³ Vgl. hierüber Anschütz, S. 126.

⁹⁴ A. a. O., S. 127.

⁹⁵ Vgl. insbes. zur Vertrauensfrage: Wittmayer, S. 72/73; Poetzsch-Heffter, S. 142.

⁹⁶ Anschütz, S. 128.

⁹⁷ Vgl. Gmelin, S. 37.

⁹⁸ Die Zulässigkeit einer zweiten Kammer wurde von der verfassungsgebenden Nationalversammlung noch besonders hervorgehoben, vgl. Wenzel, Die reichsrechtliche Grundlage des Landesverfassungsrechts, Handbuch des deutschen Staatsrechts, S. 607.

eines demokratischen Bundesstaates, in welchem Entscheidungen von größter Tragweite zu fassen waren, eignen sollte? Die Revolution allein konnte das veraltete preußische Dreiklassenwahlrecht höchstens formell beseitigen, daß es auch politisch-geistig überwunden wurde, dafür war mehr als eine Zeitspanne von wenigen Jahren erforderlich.

III. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika

1. Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung bis zur Konföderation

Angelsächsischer Traditionalismus, ein stark entwickelter Individualismus (Gedanke der Selbstverwaltung) und eine ausgeprägte freiheitlich-demokratische Gesinnung kennzeichneten die Entwicklung der nordamerikanischen Verfassungen⁹⁹. Die einstigen englischen Kolonien konstituierten sich nach dem Unabhängigkeitskriege von 1776 als selbständige Staaten, die sehr auf die Bewahrung ihrer Autonomie bedacht und nicht einmal durch Bündnisse oder Staatsverträge unter sich verbunden waren¹⁰⁰. Das schließliche Zustandekommen einer gemeinsamen Verfassung wäre deshalb nicht ohne die Notwendigkeit einer gemeinsamen Verteidigung (zunächst gegen die Franzosen in Kanada und die Indianer im Westen des Landes, später im Unabhängigkeitskrieg gegen die Engländer) und der zu diesem Zwecke gebildeten „Notgemeinschaft“ möglich geworden.

Im Jahre 1643 schlossen sich vier der Neu-England-Kolonien zu einem Bündnis zusammen, das ebenfalls schon einen vorwiegenden Verteidigungscharakter besaß, infolge religiöser und politischer Meinungsverschiedenheiten und dem Mangel einer starken Regierungsgewalt keine bedeutsame Erfolge zeitigte. 1697 machte William Penn erstmals den Vorschlag für eine Zusammenfassung aller 13 Kolonien in eine Union; Benjamin Franklin brachte auf dem gemeinsamen Kongreß von 1754 ein Projekt für die Vereinigung der Kolonien vor, das jedoch am Widerstand der englischen Krone scheiterte. Im Jahre 1773, als sich der Kampf zwischen den Kolonien und England verschärfte, empfahl Franklin „die Einberufung zu einem Allgemeinen Kongreß“, um einen gemeinsamen Verteidigungsplan ausarbeiten zu können. Dieser Empfehlung wurde im Jahre darauf Folge geleistet.

1775, der Beginn des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges, brachte die Wendung; schon ein Jahr später wurde der Gesandtenkongreß in eine provisorische Regierung umgewandelt, mit deren Hilfe man sich eine einheit-

⁹⁹ Vgl. die reiche Literatur bei Le Fur/Posener, S. 187 f.; eine vergleichende Arbeit „Der schweizerische und der amerikanische Bundesstaat“ von M. Tripp, Zürich 1942.

¹⁰⁰ Rüttimann, I, S. 11, 13.

liche Lenkung der Verteidigungsanstrengungen versprach. Der nur konsultative Charakter ihrer Beschlüsse, welcher es jedem Staate freistellte, die Beschlüsse durchzuführen oder nicht, verhinderte eine wirksame Tätigkeit. So konnte die von der Regierung geschaffene Armee mangels einer festen Leitung den ihr zugeordneten Zweck nicht erfüllen; es fehlte auch eine gemeinsame Rechtspflege, die die Staaten einander näher gebracht hätte usw. Der Krieg und die erlittenen Niederlagen ließen die Ohnmächtigkeit der Regierung immer deutlicher erscheinen und machten schließlich einen engeren Zusammenschluß der 13 Staaten notwendig: unmittelbar nach dem Unabhängigkeitskriege schritt man zur Ausarbeitung einer Verfassung, den sog. „Articles of Confederation“¹⁰¹.

2. Die Konföderation von 1777/1781

Der bereits im Jahre 1776 den Staaten unterbreitete Vorschlag für eine Verfassung wurde vom letzten Staat (Maryland) erst fünf Jahre später — 1781 — angenommen und bedeutete einen merklichen Fortschritt gegenüber den früheren Verfassungsentwürfen.

Der Konföderation gehörten drei voneinander in ihrer Struktur und gesellschaftlichen Aufbau verschiedene Staatengruppen an¹⁰²:

- Neu-England, dessen Grundlage die politischen Einrichtungen von Dorf und Stadt mit ihren lokalen, demokratischen Selbstverwaltungen darstellten;
- Der sog. „Süden“ mit seinen großen Besitzungen und Plantagen, einer Bevölkerung von Edelleuten und schottisch-irischen Ansiedlern, durch die Großgrundbesitzer auf eine beinahe patriarchalisch zu nennende Weise regiert, und
- Die „mittlere“ Gruppe, welche sich in Regierung und Bevölkerung zwischen den beiden andern Formen hielt.

Daraus ergab sich die Schwierigkeit, eine für alle drei Gruppen gemeinsame Grundlage zu finden; ein lockerer Staatenbund, bei dem die Souveränität bei den Staaten verblieb, schien unter diesen Umständen die einzig mögliche Lösung¹⁰³. Die Staaten übertrugen gewisse Kompetenzen an die Regierung¹⁰⁴, so vor allem die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten, die Regelung des Heer- und Münzwesens und das Recht zur Ausgabe von Banknoten¹⁰⁵. Das einzige gemeinsame Organ war der aus einer Kammer bestehende Kongreß, welcher sich aus — nach freigestelltem Verfahren ge-

¹⁰¹ Vgl. die geschichtliche Entwicklung bei Beck, S. 38 ff.

¹⁰² Vgl. im folgenden Butler, S. 53 ff.; Rüttimann, I, S. 12; Le Fur/Posener, S. 193.

¹⁰³ Die Beschlüsse des Kongresses wurden aber doch nur mit einfacher, in best. Fällen mit qualifizierter Mehrheit gefaßt, vgl. Le Fur/Posener, S. 193 f.

¹⁰⁴ Ogg/Ray, S. 17.

¹⁰⁵ Vgl. Beck, S. 47.

wählten — Delegierten der Staaten zusammensetzte; Exekutive und Rechtsprechungsinstanz fehlten. Eine Verfassungsänderung bedurfte der Zustimmung von neun Staaten¹⁰⁶, wodurch eine Reform der Konföderation sehr erschwert wurde.

Die Staaten selbst anerkannten alle das Prinzip der Volkssouveränität¹⁰⁷ und der Trennung der Gewalten (*checks and balances*). Eine besondere Bedeutung kam der Garantierung der bürgerlichen Rechte und Freiheiten zu: sieben Staaten besaßen sog. „*Bill of Rights*“¹⁰⁸, deren Respektierung dem durch Jahrhunderte hindurch geformten angelsächsischen Rechtsempfinden beinahe eine Selbstverständlichkeit war.

Die Konföderation als lockerer Staatenbund, ohne feste Regierungsgewalt, ohne direkten Einfluß auf die Staaten und deren Bürger, mußte früher oder später auseinanderfallen oder dann in einen festgefügtten Bundesstaat umgewandelt werden. Wenn auch ein weitgehender gleichartiger staatsrechtlicher Aufbau die Kolonien einander näher brachte, so fehlte doch das gemeinsame Band, das sie auf die Dauer zusammenzuhalten vermochte. Die Entwicklung in den Jahren nach 1781 war ein steter Zerfall der Konföderation, die Autorität der Regierung nahm zusehends ab, die Armee befand sich im Zustande der Meuterei, die Währungseinheit sank auf einen Tiefpunkt — die Folge davon war eine allgemeine Auflösung und soziale Radikalisierung und nur der starken Führung eines Washington war es zu verdanken, daß sich die Staaten abermals zum Versuch, eine gemeinsame Lösung zu finden, bereit fanden.

3. Der amerikanische Bundesstaat von 1786

a) Allgemeines

Die Parallelität der Entwicklung des amerikanischen Bundesstaates mit derjenigen des schweizerischen ist auffallend. Obwohl durch Rasse, Sprache und geschichtliche Tradition verschieden, waren beide Völker sich in ihren politischen Grundkonzeptionen sehr ähnlich. Beide bundesstaatliche Verfassungen wären ohne einen tief verankerten Sinn für konstitutionelle Formen und Tradition unmöglich gewesen, wenn die Verfassungsgesetzgeber nicht von einem „Geiste der Selbstbeschränkung“ erfüllt gewesen wäre, „die flüchtigen Interessen und hitzigen Leidenschaften des Augenblicks bestimmten Grundwahrheiten unterzuordnen, die für unwandelbar gelten“¹⁰⁹. Eine

¹⁰⁶ Vgl. Freund, S. 6; Le Fur/Posener, S. 194: Eine Verfassungsänderung wurde vom Kongreß ausgearbeitet und mußte den Staaten zur Annahme vorgelegt werden. Dadurch war eine Reform äußerst erschwert.

¹⁰⁷ Hierbei darf aber nicht übersehen werden, daß man unter „Stimmberechtigten“ nur eine gewisse Klasse von Besitzenden verstand, also eine Analogie zum Zensuswahlrecht.

¹⁰⁸ Vgl. Ogg/Ray. S. 13.

¹⁰⁹ Vgl. für USA: Beck, S. 22; vgl. auch Tripp, a. a. O.

solche gemeinsame Grundüberzeugung, welche die Kantone bzw. die Staaten zusammenführte, bildete einen wesentlichen Bestandteil der politischen Homogenität. Wo sie fehlte und wo der Sinn für Selbstbeschränkung und Einordnung ins Ganze mangelte, konnte die beste Verfassung nichts erreichen, denn sie hatte sich lediglich auf Zwang zu stützen, die innere Nachfolge des Volkes blieb ihr versagt.

Für die Gründung der beiden Bundesstaaten war jedoch ein zusätzlicher Faktor maßgebend: der Druck der äußeren Verhältnisse. Es wurde gezeigt, wie schwach und machtlos die konföderierten Staaten bleiben mußten, solange sie einer starken Zentralgewalt entbehrten. Die Schwierigkeiten, welche sich auf außenpolitischem Gebiet und die innerstaatlichen Unzulänglichkeiten, welche sich durch die Uneinigkeit der Staaten untereinander ergaben, hatten partikularistische Strömungen, Anarchie, Aufstände und Unruhen zur Folge. Die bedeutsame Verordnung vom 13. Juli 1787 (die sog. „Ordonnanz“), die ein großes, bisher von einzelnen Staaten verwaltetes Territorium der Aufsicht der Zentralregierung unterstellte, war der erste Schritt zur Stärkung der Regierung und schuf ein Kollektivinteresse, das die beste Begründung für eine gemeinsame Unionsregierung darstellte ¹¹⁰.

Die Bildung der Nation wurde erleichtert durch die zahlreichen Gemeinsamkeiten, welche die Staaten untereinander verbanden: Dieselbe Sprache, weitgehend gleiche Rasse, gleicher Glauben, das vorherrschende, aus dem englischen „common law“ übernommene Recht, die freiheitlich-demokratische Gesinnung schufen die Bundesverfassung, so wie sie schon in der Auflehnung gegen die englische Vormundschaft die „common cause“ waren ¹¹¹. Das Festhalten am föderalistischen Prinzip ergab sich nicht allein aus der Größe des Landes und der daraus entstehenden Differenzierung der Anschauungen, sondern ganz besonders aus der tiefverwurzelten Institution der lokalen Selbstverwaltung. Die Kleinstaaten sind wegen der Beschränktheit ihrer Mittel, der ständigen Sorge um Wohlergehen und Bestand ihres Eigenlebens usw. weit besser für demokratische Institutionen geeignet als der zentral gelenkte Einheitsstaat. Sie ermöglichen die Teilnahme jedes Einzelnen an der Lenkung der Staatsgeschäfte in viel höherem Maße und können dadurch das politische Interesse ihrer Bürger wachhalten ¹¹². Das föderative System in den Vereinigten Staaten war geeignet, die für ein solch weites Gebiet notwendige Elastizität zu bewahren und sich den Bedürfnissen und Strukturwandlungen einer wachsenden, allmählich heterogener werdenden Bevölkerung anzupassen und zugleich der zunehmenden Zentralisierung ein Gegengewicht entgegenzustellen ¹¹³.

¹¹⁰ Vgl. Butler, S. 65.

¹¹¹ Vgl. Bryce, American Commonwealth, S. 24; Butler, S. 37 ff.

¹¹² Vgl. darüber Tocqueville, I, S. 258 ff. und unten S. 140 f.

¹¹³ Vgl. Butler, S. 109, der die Definition des föderativen Prinzips des obersten Gerichtshofes zitiert: es ist die unzerstörbare Einheit unzerstörbarer Einzelstaaten.

Die Bundesverfassung resultierte aus der während nahezu vier Monate tagenden Konvention der staatlichen Delegierten im Jahre 1787¹¹⁴. Aus den endlosen Debatten ging schließlich die am 17. September angenommene Verfassung hervor. Sie wurde zunächst nur von zehn der dreizehn Staaten ratifiziert¹¹⁵, während die übrigen zwei Staaten — New York war am ersten Kongreß überhaupt nicht vertreten — erst im Jahre 1789 der Union beitraten.

b) Die Verfassungen der Staaten

Wie fast alle Bundesstaaten haben auch die Vereinigten Staaten eine Entwicklung zur Zentralisation durchgemacht¹¹⁶, die Gliedsstaatsverfassungen unterstehen „der Autorität oder wenigstens der nachträglichen Sanktion des Bundes“¹¹⁷. Trotzdem sind die Beschränkungen, welche der Gesamtstaat den Gliedstaaten auferlegt, weitaus geringfügiger als dies in der Schweiz zum Beispiel der Fall ist. Die Staaten sind frei, Wahlsystem, die Organisation der Gerichte usw. zu bestimmen¹¹⁸. Eine solche Freiheit erscheint uns nur deshalb möglich, weil die dafür erforderliche Gleichartigkeit der politischen Gesinnung und der organisatorisch-rechtlichen Struktur bereits bei der Gründung des Bundesstaates schon vorhanden war. Außerdem bemühte man sich, die Vielfalt der Institutionen und die Eigenart der einzelnen Bundesglieder so weit es ging zu bewahren; wichtig war zunächst nur, die „encroachments“ (Eingriffe) der Staaten gegenüber dem Bund und Streitigkeiten unter den Staaten zu verhindern, ihre Bundesfreundlichkeit hingegen zu fördern¹¹⁹.

Einen der aufschlußreichsten Hinweise auf die Bundesstaatlichkeit der USA bietet die Möglichkeit der direkten Einflußnahme der Bundesgewalt auf die einzelnen Bürger. Die Vermittlung der Einzelstaaten wird durch Art. VI/2 BV für Bundesgesetze ausgeschlossen; Bundesverfassung, Bundesverträge und Bundesgesetze sind das oberste Recht des Landes und gehen demjenigen der Staaten vor, die Einheit der Rechtsordnung ist gewährleistet¹²⁰. Die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates ist durch die Institution des Senates garantiert.

¹¹⁴ Vgl. Freund, S. 4, und die eingehende Darstellung bei Beck, S. 21 ff.

¹¹⁵ Für das Inkrafttreten war die Zustimmung von 9 Staaten nötig.

¹¹⁶ Dies zeigt sich uns schon aus den immer umfassenderen Kompetenzen, die dem Zentralstaat übertragen werden. So konnte Freund, S. 139, betr. die Verwaltung sagen: „Es läßt sich kaum eine mehr entschieden durchgeführte Zentralisation denken als die der amerikanischen Bundesverwaltung.“

¹¹⁷ Freund, S. 9.

¹¹⁸ Vgl. Bryce, *American Commonwealth*, I, S. 318.

¹¹⁹ Ebenda: wie weit diese Unabhängigkeit der Staaten geht, führt Bryce auf S. 339 f. näher aus.

¹²⁰ Freund, S. 20: Die Funktionen des Bundes hängen in keiner Weise von den Staatsregierungen ab, die Bundesgewalt wirke — wie das Oberbundesgericht sich ausdrückte — direkt auf Person, Gebiet und Sachen.

Durch das Enumerationsprinzip, nach welchem dem Bunde ausschließlich die in der Verfassung aufgezählten Kompetenzen zustehen¹²¹, sind die Staaten für die Gestaltung aller übrigen Zuständigkeiten sich selbst überlassen. Ihre Verfassungen sind jedoch in ihren Grundzügen — vgl. die geschichtliche Entwicklung — einander ähnlich und enthalten in der Regel folgende Bestandteile: Präambel — Bezeichnung der Staatsgrenzen — eine mehr oder weniger ausführliche Aufzählung der Grundrechte — die Bezeichnung der Staatsorgane (Exekutive, Legislative und Rechtssprechung) — besondere Artikel betr. das Wahlrecht, Erziehung, Finanzen usw. und die Bestimmungen über die Verfassungsänderungen¹²².

4. Der Artikel IV, Sektion 4 der Verfassung der Vereinigten Staaten

a) Allgemeines

In Artikel IV/4 der Verfassung übernehmen die Vereinigten Staaten (d.h. der Bund) die Verpflichtung, jedem Gliedstaate die republikanische Regierungsform zu garantieren¹²³. Es ist dies die einzige Verfassungsbestimmung, die der Union eine positive Pflicht auferlegt, wenngleich nirgends festgelegt ist, durch welche Mittel und auf welche Weise eine derartige Garantie allenfalls durchgesetzt werden sollte¹²⁴. Immerhin kann man daraus ersehen, welch' große Bedeutung die Verfassungsgesetzgeber dieser Bestimmung beigemessen haben. Nach Stone¹²⁵ war die republikanische Staatsform überhaupt die unerläßliche Voraussetzung für die Gründung des Bundesstaates (vgl. unten). Dies läßt sich vor allem aus dem Gegensatz zum früheren — monarchischen — Mutterlande erklären, gegenüber dem man sich mühsam genug die Unabhängigkeit erworben hatte. Die Urheber des Artikels IV/4 gingen dabei „offenbar von dem Gedanken aus, daß die Union auf tönernen Füßen stehen würde, wenn ihre konstituierenden Glieder nicht homogene politische Institutionen hätten . . .“¹²⁶. Man hatte in den vergangenen

¹²¹ Vgl. Art. 10 der Verfassung und die Bedeutung der „stillschweigend übertragenen Befugnisse“ bei Freund, S. 25.

¹²² Vgl. Ogg/Ray, S. 731.

¹²³ Der Artikel lautet: „The United States shall guarantee to every State in this Union a republican form of government, and shall protect each of them against . . .“

¹²⁴ Vgl. v. Holst, S. 127. Zur Frage des Art. 4 § 4 vgl. u. a. Gavin, S. 65 ff., Moll, S. 50, Bryce, *Moderne Demokratien*, II, S. 13 ff., 86 ff., Joh. Meyer, *Geschichte des schweiz. Bundesrechtes*, II, S. 129, J. Rüttimann, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht*, II, 1. Abt., S. 53 ff., Freund, S. 8 ff., Ferguson/Mc Henry, und dort zit. Literatur.

¹²⁵ Stone, S. 594, A. 4: „If a despotic or monarchical government were established in one State, it would bring on the ruin of the whole republic.“

¹²⁶ v. Holst, *ibidem*.

Jahren und Jahrzehnten die Erfahrung gemacht, daß — trotz der erwähnten Trennung vom Mutterlande Großbritannien — monarchische Tendenzen aufkommen könnten, welche die einheitliche Struktur der Union stören und damit ihre Existenz (speziell in der Zeit kurz nach ihrer Gründung) gefährden würden. Deshalb war der Hauptzweck der Bestimmung der, die Errichtung einer monarchischen Staatsform zu verhindern, zum vorneherein auszuschließen¹²⁷, m. a. W.: es bildete die republikanische Regierungsform die *conditio sine qua non* der Entstehung des amerikanischen Bundesstaates, es war lediglich eine logische Folge davon, daß ihre Durchführung auch in den einzelnen Staaten gefordert wurde.

b) Entstehung des Artikels IV/4

Da Virginia die übrigen 12 Staaten im Jahre 1886 zur Bildung einer „Federal Convention“ aufgefordert hatte, fühlte es sich verpflichtet, die Initiative auch zu einem Verfassungsentwurf zu ergreifen. Der sog. „Virginia-Plan“ (auch Randolph-Resolutions genannt) wurde vom damaligen Gouverneur Randolph ausgearbeitet und enthielt bereits in seiner ursprünglichen Form (11. Resolution) die Forderung nach einer Garantie des „republican government“ in den einzelnen Staaten¹²⁸.

In den folgenden Beratungen scheint grundsätzliche Übereinstimmung über diese Forderung bestanden zu haben, denn der Artikel wurde in seiner Grundkonzeption von keiner Seite angegriffen. Auf den Vorschlag von J. Madison faßte man ihn wie folgt: „The republican constitutions and the existing laws of each State to be guaranteed by the United States“¹²⁹. Randolph trat für diesen Abänderungsvorschlag ein mit der Begründung, „because a republican government must be the basis of our national Union; and no state in it ought to have in their power to change its government into a monarchy“. Auch hier war also der Grundgedanke die Ablehnung der monarchischen Staatsform, wobei man auf der andern Seite die nähere Umschreibung der republikanischen Praxis und den einzelnen Staaten überließ. Gegen den vorgeschlagenen Wortlaut wandte sich ein Delegierter mit der Begründung, daß eine Garantie von Gesetzen, wie sie vorgesehen sei, auch nachteilige Folgen zeitigen könne, indem damit z. B. solche Gesetze, wie sie zur Zeit in Rhode Islands bestünden, ebenfalls unter die Gewähr-

¹²⁷ Vgl. die Ausführungen zur republikanischen Staatsform im *Federalist* (Madison), S. 232: „The first question that offers itself is, whether the general form and aspect of the government be strictly republican. It is evident that no other form would be reconcilable with the genius of the people of America ...“ Vgl. auch daselbst, S. 48 f.

¹²⁸ Farrand, I, S. 22: „Resd. that a Republican Government and the territory of each State ... ought to be guaranteed by the United States to each State.“ Vgl. auch die Gegenüberstellung der verschiedenen Entwürfe bei Ferguson, S. 41; Farrand, Framing, S. 68 ff.

¹²⁹ Farrand, I, S. 206.

leistung fielen, was jedoch verfehlt sei ¹³⁰. Mason versicherte, daß der Union die Kompetenz zum Eingreifen gegeben werden müsse, ansonst „it (sc. die Union) must remain a passive spectator of its own subversion“. Randolph hielt daraufhin nochmals die beiden mit seinem Vorschlag beabsichtigten Zwecke fest: Erstens eine Garantie der republikanischen Staatsform und zweitens die Möglichkeit für die Union, Umstürze in den Staaten (domestic commotions) unterdrücken zu können. Nach einigen, vorwiegend redaktionellen Änderungen, welche sich zum Teil auch auf den zweiten Abschnitt des späteren Artikels IV/4 bezogen und an der grundsätzlichen Bedeutung nicht mehr rührten ¹³¹, wurde der Artikel zusammen mit den übrigen den einzelnen Staaten zur Genehmigung vorgelegt. In ihrem berühmt gewordenen Kommentar (Federalist) schreiben Hamilton und Madison zu Artikel IV/4 folgendes: „In a confederacy founded on republican principles, and composed of republican members, the superintending government ought clearly to possess authority to defend the system against aristocratic or monarchical innovations. The more intimate the nature of such a union may be, the greater interest have the members in the political institutions of each other; and the greater right to insist that the forms of government under which the compact was entered into should be substantially maintained. But a right implies a remedy; and where else could the remedy be deposited, than where it is deposited by the Constitution? Governments of dissimilar principles and forms have been found less adapted to a federal coalition of any sort, than those of kindred nature“ ¹³².

c) Bedeutung und Auswirkung

Die Vorschrift, daß jeder Gliedstaat eine republikanische Regierungsform besitzen müsse, ist denkbar weit gefaßt und dementsprechend unbestimmt. „Innerhalb der Grenzen des Begriffs Republik können die Bundesverfassung und die Staatenverfassungen jeder denkbaren Veränderung verfassungsmäßig unterworfen werden“ ¹³³. Man kann sich nun fragen, wo

¹³⁰ Farrand, II, S. 47.

¹³¹ Vgl. dazu Farrand, II, 133, 144, 148, 159, 168, 182, 188, 316, 466, 578, 621.

¹³² S. 270. Weiter heißt es dort (S. 271): „It may possibly be asked, what need there could be of such a precaution, and whether it may not become a pretext for alterations in the State governments, without the concurrence of the States themselves. These questions admit of ready answers. If the interposition of the general government should not be needed, the provision for such an event will be harmless superfluity only in the Constitution. But who can say what experiments may be produced by the caprice of particular States, by the ambition of enterprising leaders, or by the intrigues and influence of foreign powers? To the second question it may be answered, that if the general government should interpose by virtue of this constitutional authority, it will be, of course, bound to pursue the authority. But the authority extends no further than to a guarantee of a republican form of government, which supposes a preëxisting government of the form which is to be guaranteed.“

¹³³ v. Holst, S. 128.

diese Grenzen liegen, welchen Inhalt sie umschließen und welche Instanz sie festzulegen hat.

Die Aufsicht über die Durchführung und Innehaltung der Verfassung obliegt entweder der gesetzgebenden Gewalt, d. h. dem Kongreß, der obersten Exekutivgewalt, d. h. dem Präsidenten, oder der Verwaltung und den Gerichten, hier vor allem dem Obersten Gerichtshof. Da in Artikel IV/4 nichts darüber ausgesagt ist, war es Aufgabe der Praxis, diese Frage zu entscheiden. Das Bundesgericht hat in der Behandlung über Wesen und Natur der „republikanischen Staatsform“ darauf hingewiesen, daß es sich bei der Beurteilung dieser Frage um eine politische Angelegenheit handle, über die zu entscheiden es nicht zuständig sei¹³⁴, sondern vielmehr einer der „political branches of the government“. Dies würde bedeuten, daß sich der Kongreß oder der Präsident damit zu befassen hätten¹³⁵. Es ist anzunehmen, daß die Beschlußfassung über Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der republikanischen Regierungsform in einem Staate vom Kongreß auszugehen hätte, während dem Präsidenten deren Durchführung obläge.

Von größerer Bedeutung ist für uns jedoch die Auslegung, die der Bundesgerichtshof dem Artikel IV/4 gegeben hat. Er führt als wesentliche Merkmale der republikanischen Verfassung das Recht der Gesetzgebung durch eine gewählte Volksvertretung und die aus der Wahl hervorgehende Exekutive an. Daraus ist zu ersehen, welch' weiten Spielraum der Gesetzgeber den Staaten zur Konstituierung ihrer Regierungsform überließ: auf Bestrebungen, welche darauf abzielten, die republikanische Regierungsform nur als repräsentative gelten zu lassen, antwortete das Bundesgericht, „that as long the congress continued to receive senators and representatives from the State, it (sc. the Court) would be satisfied“¹³⁶. Daraus kann nun aber nicht geschlossen werden, daß lediglich eine nicht-monarchische Staatsform den Anforderungen für eine Anerkennung durch den Bund genügt hätte; man betrachtete es nämlich als selbstverständlich, daß eine Garantie der wichtigsten politischen Freiheitsrechte als Grundlage jedes Staates mit inbegriffen sei¹³⁷. Man konnte sich dabei bereits auf die Unabhängigkeitserklärung von 1776 berufen, in welcher erklärt wurde, daß „alle Menschen gleich erschaffen“ und „von ihrem Schöpfer mit unveräußerlichen

¹³⁴ Vgl. Ogg/Ray, S. 76.

¹³⁵ Dazu führt das Bundesgericht u. a. aus (zit. nach Freund, S. 37, A 1): „The power exercised by the President was supposed, doubtless, to be derived from his constitutional functions, as commander-in-chief; and, so long as the war continued, it cannot be denied that he might institute temporary governments within insurgent districts ...“. Vgl. auch Ferguson, S. 120 f.

¹³⁶ In re Duncan 139 U. S. 449, 461, zit. nach Freund, S. 26, A. 2. Vgl. auch Ogg/Ray, S. 77 und 76, der auf den einzigen Fall hinweist, in welchem das Eingreifen durch den Präsidenten auf Grund des Art. IV/4 notwendig wurde.

¹³⁷ v. Holst, S. 144: Hervorgehoben werden muß nur, daß auch hier die Grundrechte nicht erst durch die Verfassung gesetzt, sondern vielmehr als bestehend angesehen wurden.

Rechten begabt“ seien, zu denen Leben und Freiheit zählten. Diese Erklärung findet sich in ihrer Grundidee in vielen Staatsverfassungen und ist zum Teil die Grundlage für den gerichtlichen Schutz und Gleichheit vor dem Gesetz geworden¹³⁸. Für die Aufnahme eines neuen Staates in die Union können Bedingungen festgesetzt werden, die nicht allein eine genügende Bevölkerungszahl fordern, sondern — ganz abgesehen vom Erfordernis der republikanischen Staatsform — auch weitere Garantien (so z. B. der Freiheitsrechte) verlangen können^{139 140}.

Schließlich sei an die Bestimmung des Artikels VI/2 erinnert, nach welchem die Bundesverfassung, Verträge der Union und Bundesgesetze das oberste Recht des Landes sind und entgegenstehende Verfassungsbestimmungen der Staaten demnach keine Beachtung finden. Es ist daher anzunehmen, daß die Staaten nichts der Bundesverfassung Widersprechendes in ihre Verfassungen aufgenommen haben und deshalb auch in der Zusicherung der Freiheitsrechte an die Bürger zum mindesten die Grundsätze der Union beachten¹⁴¹.

Wie groß die Bedeutung einer solchermaßen geforderten Homogenität unter den Staaten war, sollte sich im Sezessionskrieg zeigen. Die Tatsache, daß in gewissen Staaten die Sklaverei noch üblich und gesetzlich möglich war, wurde für den Bestand der Union beinahe zum Verhängnis. Erst nachdem die Verfassungen der Südstaaten „mit Hilfe von unter militärischem Druck abgehaltener Wahlen den Wünschen der Nordstaaten gemäß reorganisiert und weitere Änderungen der BV (der 14. Zusatzartikel) angenommen worden waren“¹⁴², besaß man die Garantie für das Fortbestehen des Bundes und eine allmähliche Angleichung der Staaten untereinander. Diese Angleichung wurde in politischer Hinsicht durch einen andern Faktor gefördert: das Zweiparteiensystem. Beide Parteien¹⁴³ rekrutierten ihre Anhänger aus der Bevölkerung aller Staaten und schufen damit über die zwischenstaatlichen Grenzen hinweg eine Verbindung, die durch die zunehmende Bedeutung der Vereinigten Staaten in außenpolitischen Angelegenheiten und dem sich daraus ergebenden Zusammenhalt und Zusammengehörigkeitsgefühl bis zur Bildung einer „amerikanischen Nation“ ver-

¹³⁸ Vgl. Freund, S. 4, A. 2.

¹³⁹ Vgl. die Beratungen darüber bei Farrand, II, S. 147 ff.

¹⁴⁰ Vgl. u. a. Freund, S. 11, Ogg/Ray, S. 74, Moll, S. 50 ff., Federalist, S. 269.

¹⁴¹ Vgl. Gavin, S. 67 ff., insbes. S. 71 ff.; Federalist, S. 283 ff., insbes. S. 284: „In the third place, as the constitutions of the States differ much from each other, it might happen that a treaty or national law, of great and equal importance to the States, would interfere with some and not with other constitutions, and would consequently be valid in some of the States, at the same time that it would have no effect in others.“ (Als Begründg. der Notwendigkeit von Art. VI/2.)

¹⁴² Freund, S. 22; Bryce, American Commonwealth, S. 416, Anm. 1.

¹⁴³ Die Unterscheidung von Staatsparteien und Interessensparteien trifft Wieser, S. 442 ff. und zeigt die große Bedeutung der Staatsparteien (was die beiden amerikanischen sind) für die staatliche Existenz.

dichtet wurde. Wenngleich die große Einwanderungsbewegung, die Aufnahme neuer Staaten in die Union eine Vermischung der ehemals homogenen politischen Struktur mit fremden Elementen mit sich brachten, so blieb dennoch die grundlegende Gesinnungseinheit und ihr Fundament, die freiheitliche demokratische Staatsidee, bestehen.

2. Kapitel

DAS (BRITISCHE) COMMONWEALTH

I. Allgemeines

Nach John Stuart Mill¹⁴⁴ gibt es drei Elemente, die eine Nation ausmachen: gemeinsame Überzeugungen, der Wille der Bürger, dem gleichen Staatswesen zu dienen und ihr Wunsch, sich selbst zu regieren. Diese drei Elemente können durch die Gemeinsamkeiten der Kultur, Sprache, Rasse und Religion verstärkt werden, das Wichtigste ist jedoch nach Mill die Gleichheit politischer Tradition, der Besitz von nationalen Überlieferungen und die Gemeinsamkeit geschichtlicher Erlebnisse¹⁴⁵. Heute werden auch die Dominions als solche Nationen vom Verband der Commonwealth-Länder anerkannt, denn sie erfüllen in mehr oder minder größerem Maße die Voraussetzungen geistiger und politischer Natur, auf welchen das Commonwealth beruht. Das Vorhandensein der angeführten Elemente sind das gemeinsame Band, das die Glieder des Commonwealth untereinander verbindet.

II. Geschichtlicher Überblick

Das Britische Reich — entstanden durch die Erwerbung zahlreicher Kolonien — bildete nie eine staatliche Einheit in dem Sinne, daß alle seine Angehörigen durch die gleichen staatlichen Organe regiert bzw. repräsentiert wurden¹⁴⁶. Anfänglich ließ Großbritannien als Mutterland den Kolonien freie Hand in der Wahl ihrer Repräsentativkörperschaften, die Exekutive wurde jedoch von den durch die britische Regierung ernannten Gouverneuren geleitet. Damit hatte man die Einheit der Rechtsordnung hergestellt, die letztlich durch das britische Volk, bzw. durch dessen Parlament bestimmt und festgesetzt wurde¹⁴⁷. Die weitere Entwicklung —

¹⁴⁴ „Considerations on Republican Government, 1861, zit. nach Noel-Baker, S. 263.

¹⁴⁵ Noel-Baker, S. 265.

¹⁴⁶ F. Apelt, S. 14.

¹⁴⁷ F. Apelt, S. 14: „Reichsparlament und Reichsregierung waren nur Repräsentanten der Bewohner Großbritanniens. Daran änderte auch die weitgehende Dezentralisation und die Ausstattung der größeren Kolonien mit voller Selbstverwaltung nichts. Ihre Selbstverwaltung beruhte auf großbritannischem Recht ... So lag die Einheit des Reiches in der Herrschaft Großbritanniens über das Gesamtgebiet.“

Barker nennt sie die Periode des zweiten Weltreiches ¹⁴⁸ — setzte mit dem Regierungsantritt Königin Viktorias ein und war dadurch gekennzeichnet, daß den Dominien bereits das Recht zustand, auch ihre Exekutive selbst zu führen und zu kontrollieren. Das großbritannische Parlament, welches bis anhin oberstes Rechtssetzungsorgan des Reiches gewesen war, übertrug damit weitgehende gesetzgeberische Kompetenzen auf die Dominienparlamente, so daß diesen die Ausbildung einer eigenen Rechtsordnung ermöglicht war. Ihre Zuständigkeiten blieben vorläufig beschränkt: dem Reichsrecht widersprechende Dominionsgesetze waren nichtig ¹⁴⁹. Die Einschränkung der Verfassungsautonomie nach dem bundesstaatlichen Grundsatz „Gesamtstaatsrecht bricht Gliedstaatsrecht“ ging dahin, daß die Dominienparlamente „keine vom großbritannischen Parlament erlassenen Gesetze, soweit sie Bestandteile der Rechtsordnung ihres Landes waren, aufheben oder ändern konnten, allem voran die Verfassungsgesetze, soweit nicht in diesen selbst ihnen das Recht dazu eingeräumt war“ ¹⁵⁰. Das britische Parlament machte von dieser ihm zustehenden Kompetenz nur wenig Gebrauch, es erließ nur dann für das ganze Reich gültige Gesetze, wenn überwiegende Reichsinteressen einen einheitlichen Rechtszustand notwendig machten ¹⁵¹. Die folgende und vorläufig letzte Entwicklungsphase gab den Dominien die völlige Verfassungsautonomie und erhob sie zum Status von „souveränen Staaten“. Die Vorrechte des großbritannischen Parlaments wurden durch das Westminsterstatut von 1931, das den rechtlichen Verzicht Großbritanniens auf die Rechtssetzungsbefugnis im ganzen Reich enthält und sie damit forthin auf Großbritannien und die ihm zuzurechnenden Teile beschränkt, beseitigt. Die Trennung der Rechtssysteme war erreicht, das Reich hörte auf, ein herrschaftlicher Verband zu sein, jedes Land entwickelte, obgleich auf der englischen Rechtstradition basierend, seine eigene Rechtsordnung. Die großen Marksteine und Ursachen einer solchen Lösung der Dominien von der Vorherrschaft Großbritanniens bildeten die beiden Weltkriege. Nach 1919, nachdem die Dominien ihren aktiven Beitrag an der Unterstützung des Mutterlandes geleistet hatten, konnten sie es

¹⁴⁸ Barker, S. 81.

¹⁴⁹ F. Apelt, S. 21, Colonial Validity Acts von 1865, S. 2; Keith, S. 34: „The Colonial Laws Validity Act, 1865, in pursuance of its general tendency to recognise the rights of colonial legislatures, express by provided (section 5) that every representative legislature shall, in respect to the colony under its jurisdiction, have, and be deemed at all times to have had, full power to make laws respecting the constitution, powers and procedure of such legislature, provided that as may from time to time be required by any Act of Parliament, Letters Patent, Order in Council, or colonial law for the time in force in the said colony.“

¹⁵⁰ F. Apelt, S. 21.

¹⁵¹ Vgl. F. Apelt, S. 22. Im Zeitabschnitt, in welchem sich regionale Föderationen bildeten, wurden die föderativen Verfassungen dieser Dominien vom Britischen Parlament in aller Form als Verfassungsdokumente erlassen. Vgl. Barker, S. 82.

sich erlauben, ihre Unabhängigkeit zu fordern: ihr Beitritt zum Völkerbund geschah als Großbritannien gleichgestellte Mitglieder¹⁵², die selbständige Führung einer eigenen Außenpolitik, die erstmalige Ernennung eines kanadischen Gesandten im Jahre 1920 usw. waren sichtbare Zeichen dieser Emanzipation¹⁵³. Ihr wurde auf der Reichskonferenz von 1926 Rechnung getragen. Das sog. Balfour-Komitee arbeitete die berühmt gewordene Definition des in das „British Commonwealth of Nations“ umgewandelten Reiches aus: bezugnehmend auf die „selfgoverning Communities“ und die Dominien führt der Bericht aus: „Their position and mutual relation may be readily defined. They are autonomous communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another, in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations“¹⁵⁴. Die Ergebnisse und Beschlüsse waren keine Gesetzesvorschriften, sondern lediglich „Gesellschaftsregeln“¹⁵⁵, die aber für die beteiligten Staaten bindenden Charakter besaßen. Die gesetzliche Festlegung des zukünftigen Status des Commonwealth geschah vielmehr durch das Westminsterstatut von 1931, durch welches die Dominien dem Mutterlande rechtlich gleichgestellt wurden. Einzig verbindendes Organ sollte die Krone bleiben, der sie alle im selben Maße verbunden waren (selbst diese lockere Bindung wurde zeitweise¹⁵⁶ erschüttert). Die erste Britische Reichskonferenz nach dem 2. Weltkriege fand im Jahre 1946 statt¹⁵⁷. Obwohl im Schlußcommuniqué ein Treffen im Stile der Reichskonferenzen von 1926 und 1937 nicht mehr vorgesehen war, traten zweieinhalb Jahre später die Regierungsvertreter der Gliedstaaten des Commonwealth zu gemeinsamen Beratungen wieder zusammen. Damit war die britische Auffassung durchgedrungen, „wonach nur gemeinsame Beratungen aller Gliedstaaten, nicht aber Einzel oder Gruppenbesprechungen der nur an bestimmten Fragen interessierten Regierungen den gegenwärtigen Problemen gerecht werden“¹⁵⁸, und es zeigte sich zugleich das Bestreben Großbritanniens, alle Mitglieder des Commonwealth zur Mitarbeit heranzuziehen, um solchermaßen die Verbindung und den Kontakt der Staaten untereinander aufrechtzuerhalten. Konnte man überhaupt noch — nach der

¹⁵² Vgl. die Aufzählung der Mitglieder bei Schücking/Wehberg, S. 782, und Ausführungen bei Schmid, S. 10 ff.

¹⁵³ So erhielt z. B. der irische Freistaat im Jahre 1932 den Dominionstatus.

¹⁵⁴ Command Papers (Cmd), published by His Majesty's Stationary Office, 2768, 1926, S. 14. Vgl. auch die Präambel des Statuts von Westminster vom 11. 12. 1931 und die Ausführungen bei Schmid, S. 1 ff.

¹⁵⁵ Vgl. Barker, S. 81.

¹⁵⁶ Vor allem durch die Abdankung König Eduards VIII im Jahre 1936, vgl. dazu Barker, S. 95 ff.

¹⁵⁷ Vgl. „Die britische Reichskonferenz, E.-A. 1946, S. 64—68.

¹⁵⁸ W. Cornides in seinem Vorwort zu „Besinnung im Commonwealth“ von H. Fischer, E.-A., 1948, S. 1697.

Erreichung der Autonomie Indiens und Pakistans — von einer „britischen Völkergemeinschaft“ als einem in sich abgeschlossenen Gebilde sprechen oder war nicht vielmehr das Commonwealth eine Idealkonstruktion und Wunschbild, das in Tat und Wahrheit gar nicht mehr existiert? Die oben aufgezeichnete Entwicklung, die eine allmähliche Loslösung der einzelnen Teile vom Gesamtverband mit sich brachte, schien in diese Richtung zu weisen, „parallel mit der Stärkung der Einzelstaaten lief durch sie bedingt, die Schwächung des Gesamtzusammenhangs“¹⁵⁹. Durch das Westminsterstatut von 1931 waren die Beziehungen zwischen dem Mutterland und den Commonwealth-Staaten Kanada, Australien, Neuseeland und Südafrika klargestellt¹⁶⁰, während der Status der andern, heute dem Commonwealth angehörenden Staaten Indien, Pakistan und Ceylon in ganz ähnlicher Weise durch die Indian Independence Act von 1947 und die Ceylon Independence Act von 1947 bestimmt wurde.

In der letzten gemeinsamen Fixierung der Commonwealth-Beziehungen¹⁶¹ vom 27. April 1949, welche in Gestalt eines „Statement“ erfolgte, wurde die Stellung Indiens zum Commonwealth bekanntgegeben. Indien hatte die Konferenz der Premierminister wissen lassen, daß es zwar eine republikanische Verfassung einführen werde und deshalb die Krone (ähnlich Irland) nicht mehr als Oberhaupt Indiens anerkennen könne, daß man jedoch wünsche, auch weiterhin seine Mitgliedschaft im Commonwealth beizubehalten und den „König als Symbol dieser Vereinigung unabhängiger Mitgliedstaaten und insoweit als Haupt des Commonwealth anzusehen“¹⁶² bereit sei. Die Konferenz genehmigte diese Erklärung; das Statement schließt mit einer gemeinsamen Erklärung aller acht vertretenen Regierungen: „... that they remain united as free and equal members of the Commonwealth of Nations, freely cooperating in the pursuit of peace, liberty, and progress“. Die Stellungnahme Indiens und der bereits erwähnte Fall Irlands ließen die Frage auftauchen, ob überhaupt noch ein Verbleiben im Commonwealth möglich sei, wenn einmal die Bindung zur Krone, die common allegiance, gänzlich weggefallen ist. Damit würde nämlich nicht nur das bis anhin noch wichtigste Bindeglied unter den Staaten weggefallen, sondern der Konflikt entstehen, in welcher Form die nunmehr republikanischen Staaten neben monarchisch gesinnten gemeinsam in einem einheitlichen Verbands bestehen können. Nach Fischer¹⁶³ sind es heute vorwiegend noch politische und wirtschaftliche Gründe, die die Staaten

¹⁵⁹ Fischer, a. a. O., S. 1698.

¹⁶⁰ Vgl. E.-A., 1952, S. 5083, A. 73; insbes. Jennings, S. 103 ff.

¹⁶¹ Vgl. im folgenden: Hans J. Heiser, S. 5078 ff. Vgl. die Communiqués der letzten Commonwealth-Konferenzen in E.-A. 1952, S. 4740 (Konferenz der Finanzminister); 5442 (Commonwealth-Konferenz vom Dezember 1952) und 1953, S. 5819 (Commonwealth-Konferenz vom 3.—9. 6. 1953).

¹⁶² Heiser, S. 5078.

¹⁶³ Fischer, S. 1700.

von einem endgültigen Ausscheiden abhalten, zumal da auch weitere gemeinsame Grundlagen des Commonwealth zum Teil ebenfalls Durchbrechungen erlitten (s. unten).

Aber noch in einer andern Beziehung deutet die Entwicklung auf eine Lockerung des Commonwealth-Verbandes hin: die führende Stellung Großbritanniens — zuletzt als *primus inter pares* — ist erheblich reduziert, die Gleichberechtigung der übrigen Staaten ist soweit fortgeschritten, daß man kaum mehr noch von einer politischen Vorherrschaft des Mutterlandes sprechen kann. Dies erhellt u. a. daraus, daß die Bezeichnung „Dominion“ (dominare!) abgeschafft und durch „Commonwealth-Country“ ersetzt wurde; das Schlußcommuniqué der Konferenz von 1948 spricht auch nicht mehr von „British Commonwealth“, sondern lediglich noch von „Commonwealth“¹⁶⁴. Die früheren Dominien sind heute also in jeder Beziehung souveräne Staaten, die auch als völlig gleichberechtigte Mitglieder neben Großbritannien in die Vereinten Nationen aufgenommen wurden, was schon daraus hervorgeht, daß ihre Aufzählungen nicht mehr wie beim Völkerbund direkt hintereinander als geschlossene Gruppe, sondern in alphabetischer Reihenfolge mit den übrigen Mitgliedsstaaten erfolgt¹⁶⁵.

III. Die Grundlagen des Commonwealth

Wie wir darzustellen versuchten, machte das Britische Weltreich eine gewissermaßen umgekehrte Entwicklung durch wie die bisher betrachteten Bundesstaaten. Vom straff organisierten, durch eine gemeinsame und deshalb einheitliche Rechtsordnung zusammengehaltenen Herrschaftsverband oder Kolonialreich wurde es „zu einem neuen System, das auf dem demokratischen Prinzip der freiwilligen Zusammenarbeit der einzelnen ‚autonomen‘ Reichsteile und unter politischer Führung Großbritanniens beruht“. Sie ließe sich, wenn man überhaupt von Föderalismus sprechen will, als „*fédéralisme par ségrégation*“¹⁶⁶ bezeichnen, wobei der Ausdruck „Föderalismus“ auf den heutigen Zustand viel eher zutreffen würde als dies früher der Fall war¹⁶⁷.

Zwei Grundideen waren es, welche das Mutterland in die Kolonien einführte und die dort das politische und geistige Leben beeinflussten und leiteten: die englische Rechtsidee und die Idee der demokratischen Repräsentativverfassung¹⁶⁸. Diese beiden Ideen, begründet in der sittlich-reli-

¹⁶⁴ Vgl. weitere Anzeichen einer fortschreitenden Gleichstellung bei Fischer, S. 1700.

¹⁶⁵ Vgl. die Aufzählung der Mitglieder bei Goodrich/Hambro, S. 78.

¹⁶⁶ Wie Scelle, S. 288, es nennt. „C'est le type du fédéralisme par ségrégation, venu de l'unitarisme et de la simple décentralisation pour aller jusqu'à l'autonomie totale.“

¹⁶⁷ Es sei daran erinnert, daß wir die Föderation eine Verbindung von gleichberechtigten Staaten nannten.

¹⁶⁸ Vgl. dazu Barker, S. 61 ff.

giösen Gesinnung des englischen Volkes, schufen eine weitgehend einheitliche Rechtsüberzeugung und eine gleiche Art des demokratischen Denkens, die auch nach der Zersplitterung der Einheit des Reiches und seiner Rechtsordnung weiterdauern sollten. Man beseitigte die Vorherrschaft und Überordnung des englischen Parlamentes in dem Augenblick, als man seiner eigenen Institutionen sicher war; die Vorherrschaft des englischen Rechts wollte man nicht mehr länger dulden, wobei man nicht bemerkte, daß es auch nach der formellen Trennung vom eigenen in diesem fortbestand.

In diese, durch das gemeinsame Rechtsbewußtsein geschaffene Homogenität erfolgte ein Einbruch, dessen Folgen von erheblicher Tragweite sein sollten. Mit der Aufnahme der drei „braunen“ Dominien Indien, Pakistan und Ceylon in den Verband mußte notwendigerweise die (latente) Grundlage englischen Rechts für alle Mitgliedsstaaten erschüttert sein, und wurde ein Zustand der Labilität, vor allem in politischer Hinsicht, geschaffen, der die Lockerung der gemeinsamen Bindungen im Commonwealth nur förderte. Die Reaktionen der neuen Mitglieder, die aus einer eigenen, sehr alten, dem Westen völligen fremden Tradition leben, lassen sich nie im gleichen Maße wie die der vorwiegend britischen Dominien voraussuchen. „Der ‚magische Kreis‘ (Churchill), mit dem die Krone die alten Mitgliedstaaten zusammenhielt, ist damit durchbrochen“¹⁶⁹. An Stelle der äußerlichen rechtlichen Bindungen der Dominien zum Commonwealth konnten lediglich noch politische und wirtschaftliche Erwägungen und Vernunftgründe (s. oben) treten¹⁷⁰. Das einzige verbleibende völkerrechtliche Bindeglied — die Krone¹⁷¹ — besitzt in diesen neuen Staaten nur noch oder überwiegend formalen Charakter, der König wird noch als Symbol aufgefaßt (vgl. die Erklärung Indiens oben S. 76). Die Integrationsfunktion, welche die Krone bis anhin besaß, ist vermindert, die gemeinsame Treue (common allegiance), die durch den König personifiziert wird, ist nur noch in beschränktem Maße „*élément de cohésion essentiel*“¹⁷². Das Fehlen eines solch' wichtigen Integrationsfaktors kann nur dann für den Zusammenhalt des Verbandes ohne Nachteil bleiben, wenn er durch andere ersetzt wird¹⁷³. Darauf ist unten noch kurz zurückzukommen.

¹⁶⁹ Fischer, S. 1694.

¹⁷⁰ Vgl. Schmid, S. 1.

¹⁷¹ Auch dies wird z. T. bestritten, wie das Verhalten von Irland zeigt, das im Jahre 1933 den Treueid zur Krone beseitigte.

¹⁷² Scelle, S. 295. Vgl. über den Wert der Krone für das von ihm vorgeschlagene „4. Empire“: Hodson, S. 175 f.

¹⁷³ Hodson, S. 176, sieht vor allem in der Anteilnahme aller Angehörigen der Commonwealth-Länder am Schicksal des Commonwealth, im allgemeinen Bemühen um seine Erhaltung dessen Bewahrung vor dem Zerfall. „It (sc. das Commonwealth) cannot be saved by the oratory of statesmen or the ingenuity of bureaucrats. It is the work of the common people; it is our own trust and our responsibility.“ Vgl. das Begehren auf vermehrte Rücksichtnahme auf diese Tatsache bei Fischer, S. 1701.

Schließlich sei noch auf eine für alle souveränen Staaten des Commonwealth geltende Gemeinsamkeit hingewiesen: Alle Bürger der Commonwealth-Countries besaßen denselben Nationalitätsstatus, den der sog. britischen Untertanenschaft¹⁷⁴. „Seine Gemeinsamkeit beruht auf der Übereinstimmung der gesetzlichen Bestimmungen aller Reichsteile darüber, wer als britischer Untertan zu gelten hat und unter welcher Bedingung die Untertanenschaft verloren und erworben wird“¹⁷⁵. Inhaltlich ist dieser Status nicht festgelegt, seine Auslegung stand in dieser Beziehung jedem Reichsteil frei. An der Reichskonferenz von 1946 wurde — im Anschluß an das Vorgehen Kanadas — das Verhältnis umgekehrt: der Bürger sollte — nicht wie bis anhin — primär Angehöriger des betr. Staates werden, erst darauf ein solcher des gesamten Commonwealth. In Großbritannien selbst, in welchem bisher keine gesonderte Staatsbürgerschaft neben des „British Subject“ bestanden hatte, wurde in Entsprechung dieser Änderung der Begriff des „citizen of the United Kingdom and the Colonies“ geschaffen. „Der Begriff British subject soll überhaupt fallen gelassen und durch Commonwealth citizen ersetzt werden, weil in British subject in den neuen Dominien zu leicht eine Person gesehen wird, die zu Großbritannien gehört und seine wahre Bedeutung verdunkelt wird: eine Person, die zu irgendeinem Land des Commonwealth gehört, das dem König untertan ist (Innenminister Eden am 7. 7. 1948)“¹⁷⁶. Die Opposition befürchtete durch diese neue Regelung eine Lockerung des Zusammenhangs im Commonwealth, da man im gemeinsamen Bürgerrechte „einen schwachen Ersatz für das einende Band der Krone hätte sehen können“¹⁷⁷. Auch hier fällt somit ein intergrierender Faktor fort, dessen Verlust für das Commonwealth nur nachteilig sein kann.

Das Commonwealth besitzt kein echtes Kollektivorgan, doch nimmt die sog. „Reichskonferenz“ dessen Stelle, wenn auch nur unvollkommen ein¹⁷⁸. Ihre Beschlüsse haben in den meisten Fällen nur die Bedeutung von Empfehlungen und sind für die Regierungen der Reichsteile unverbindlich. Neben die Reichskonferenz treten noch weitere ähnliche Zusammenkünfte und Beratungen der Vertreter der Commonwealth-Länder, welchen ebenfalls nicht der Charakter von ständigen Organen zukommt¹⁷⁹.

Die tiefgreifenden Veränderungen der Struktur des Commonwealth machen es verständlich, daß man versuchte, dessen Gestalt und Organisation den neuen Verhältnissen anzupassen und Wege zu suchen, auf welchen

¹⁷⁴ Vgl. u. a. Hodson, S. 171 ff.

¹⁷⁵ F. Apelt, S. 119.

¹⁷⁶ Fischer, S. 1701.

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ Vgl. dazu Barker, S. 61 ff., insbes. Noel-Baker, S. 423.

¹⁷⁹ U. a. die Nationale Verteidigungskonferenz, die Konferenz der Finanzminister usw.

sein vollständiger Zerfall verhindert werden könnte¹⁸⁰. Nach Fischer¹⁸¹ sind gegenwärtig zwei Hauptströmungen zu unterscheiden: die eine vertritt die Ansicht, daß nur durch eine enge Föderation (vor allem durch eine gemeinsame Bundesregierung, der die Leitung der Außenpolitik und der Verteidigung anzuvertrauen ist) den Zerfallserscheinungen wirksam entgegengetreten werden kann, daß also nur eine Einheit nach außen eine genügend starke Abwehrkraft für allfällige Angriffe und wohl auch für innere Zwistigkeiten aufbringen könne. Auf der andern Seite ist man der Meinung, daß sich die Dominien in ihrem politischen Aufbau und Denken zu sehr voneinander entfernt haben, als daß eine derartige Föderation noch möglich wäre. Man hält die nationalen Selbstständigkeitsbestrebungen und Interessen für zu stark, um sie jemals durch eine Integration zusammenfassen zu können: es sind m. a. W. genau diejenigen Merkmale, die fehlen und die wir als für einen Staatenzusammenschluß als wesentlich bezeichnet haben. Das Fehlen entscheidender gemeinsamer Grundlagen geistiger und politischer Natur, das mangelnde Gesamtinteresse lassen den Fortbestand des Commonwealth in der bisherigen Form als zum mindesten fraglich erscheinen, wenn nicht durch eine Stärkung der Formen praktischer Zusammenarbeit diese Mängel überwunden werden¹⁸². In Verfolgung unserer im 1. Teil aufgestellten Theorie der Interessenlehre möchten wir deshalb diese zweite Ansicht (keine Föderation, sondern praktische Zusammenarbeit) als die realere und realisierungsfähigere betrachten. Eine Föderation an Stelle des bisherigen lockeren Commonwealth-Verbandes müßte voraussichtlich an der fehlenden politischen Homogenität der beteiligten Staaten scheitern.

3. Kapitel

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

I. Allgemeines

Das Zusammenleben der Völker hat in den vergangenen Jahrzehnten eine bedeutende Wandlung und Entwicklung durchgemacht¹⁸³, eine Entwicklung von dem auf seine Erhaltung und Stärkung bedachten Nationalstaat, dessen Souveränität die Schranke für jede engere internationale Zu-

¹⁸⁰ Vgl. Hodson, S. 160.

¹⁸¹ A. a. O., S. 1702 (zum folgenden).

¹⁸² Vgl. Hodson, S. 128 und 140 f., wo er u. a. die Ersetzung der Reichskonferenz durch einen „Commonwealth Council“ vorschlägt, eine Konferenz verschiedener „operating groups“, denen die Bearbeitung allgemein wichtiger Sachgebiete zukommen soll.

¹⁸³ Vgl. dazu J. ter Meulen, Die Geschichte der internationalen Organisationen, 3 Bde.

sammenarbeit bildete, zu internationalen, ja universellen Organisationen, in welchen die Staaten oder Staatsgruppen die Verwirklichung eines oder mehrerer Interessen, deren Erfüllung ihnen allein nicht mehr möglich war, zu erreichen hofften. Im Hinblick darauf wurde ein System von vertragsmäßigen Rechtssätzen aufgestellt, das eine einheitliche Regelung der im gemeinsamen Interesse liegenden Angelegenheit erlaubte. Je umfassender und bedeutsamer das Kollektivinteresse war, desto notwendiger erschien ein gemeinsames Vorgehen, desto unerläßlicher erwies sich die dafür zu schaffende Organisation, die allein eine konstante, gleichbleibende Durchsetzung der einmal aufgestellten Rechtssätze garantieren konnte. An Stelle der einfachen Nebeneinanderordnung der völkerrechtlichen Rechtssubjekte trat die gemeinschaftliche Ein- oder Unterordnung in einen Organismus¹⁸⁴. Die Bereitschaft zur Einordnung in eine solche Organisation wuchs dabei mit der Stärke des Interesses, das man irgendeinem Zwecke zuwendete. Daraus geht hervor, daß zu der relativ geringen Homogenität, der eine Staatengemeinschaft an sich schon bedarf, eine zusätzliche, intensivierte Übereinstimmung der Interessenrichtungen hinzukommen muß, um auf freiwilliger Basis eine internationale Organisation entstehen zu lassen¹⁸⁵. Wenn das Kollektivinteresse am größten ist, ist der Grad der Integration am intensivsten¹⁸⁶: die Sorge und das Bestreben, das erwünschte oder notwendige Ziel unter allen Umständen zu erreichen, lassen nicht nur ein ausgeprägtes Solidaritätsgefühl entstehen, sondern auch eine — wenn zwar nur auf ein bestimmtes Gebiet oder eine bestimmte Zeit beschränkte — Homogenität. Das Bedürfnis nach einer gewissen Homogenität bei einer Staatenverbindung verstärkt sich dann, wenn Gefahr besteht, daß eine Minderheit von Staaten durch Mehrheitsbeschlüsse der andern Mitglieder benachteiligt oder gar unterdrückt würde. „Der Gedanke der Unterwerfung der Minderheit unter eine Mehrheit ist nur da sinnvoll, einleuchtend und lebensfähig, wo die Überzeugung herrscht, daß die Entscheidung der Mehrheit in der Regel nicht nur das Ergebnis des Zusammenpralls einander feindlicher Strebungen und Kräfte, sondern das Produkt eines Ringens aller Stimmberechtigten um die eine Gemeinschaft überall erst begründenden gemeinsamen Werte ist und insofern auf einer allen Beteiligten gemeinsamen geistigen Plattform erfolgt“¹⁸⁷.

Sowohl der Völkerbund wie auch gegenwärtig die Vereinten Nationen sind Schöpfungen und Ausdruck eines solchen Kollektivinteresses. Beide

¹⁸⁴ M. Huber, *Grundlagen*, S. 73 und 75 ff.

¹⁸⁵ Felder, S. 24: Gerade in diesem Fehlen einer integrierenden Kraft liegt die spezifische Schwierigkeit der internationalen Organisationen.

¹⁸⁶ Huber, *Grundlagen*, S. 74: „Der Grad der Integration ist bestimmt durch die Stärke der innern oder äußern, die Verbindung wünschbar oder nötig machenden Faktoren, ... durch die relative Wichtigkeit der gemeinschaftlich zu ordnenden Angelegenheiten.“ Vgl. auch Scelle, S. 255.

¹⁸⁷ Wolfers, S. 10.

Organisationen entstanden nach Weltkriegen und hatten, bzw. haben in erster Linie die Erhaltung des Friedens zum Ziel. Das allgemeine Postulat der Friedensordnung brachte es mit sich, daß man bestrebt war, eine möglichst umfassende, überstaatliche Organisation zu schaffen, der alle Staaten angehören sollten und konnten. Dabei stieß man jedoch auf eine unüberwindliche Schwierigkeit, welche — wie unten zu zeigen sein wird — beiden Organisationen, dem VB wie den UN, den Erfolg versagen ließ: man konnte wohl alle oder wenigstens die meisten Staaten in einer internationalen, bzw. universellen Organisation zusammenführen, die durch das Kollektivinteresse der Friedenserhaltung erreichte Homogenität mußte sich aber im fortschreitenden Maße als zu schwach erweisen, die wachsenden Aufgaben erforderten einen Zusammenhalt, den die unter sich heterogenen Staaten nicht zu bieten vermochten. Das Dilemma zwischen Homogenität und Universalität wird u. E. keiner universell sein wollenden Organisation mit konkreten politischen Zielen erspart bleiben ¹⁸⁸.

II. Der Völkerbund (VB)

1. Entstehung und Organisation

Während des ersten Weltkrieges gewann die Idee eines Völkerbundes — gefördert durch Männer wie Briand und Wilson (Vierzehn-Punkte-Programm) und durch zahlreiche offizielle und private Projekte — immer mehr an Gestalt ¹⁸⁹. Grundlage des endgültigen Völkerbundsvertrages bildete aber neben dem Entwurf von Wilson lediglich noch der erste britische Regierungsentwurf (sog. Phillimore-Bericht) ¹⁹⁰. Die VB-Satzung war Bestandteil des Friedensvertrages vom 29. Juni 1919, dessen endgültige Fassung zugleich die Annahme der VB-Satzung mit sich brachte. Nach der Schlußbestimmung des Friedensvertrages trat sie am 10. Januar 1920 in Kraft, nachdem ersterer von den alliierten Mächten einerseits, Deutschlands andererseits ratifiziert worden war ¹⁹¹.

Der Vertrag bestand aus nur 26 Artikeln, in welchen Mitgliedschaft, Aufbau und Aufgaben des Bundes festgelegt waren. Ziel und Aufgaben gehen zunächst aus der Präambel der Satzung hervor: es ist die Förderung der Zusammenarbeit unter den Nationen, die Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit (dieselbe Zielsetzung

¹⁸⁸ Vgl. Schwarzenberger, *Politics*, S. 434: „An international organisation with universal objects aims at homogeneous universality if it is restricted of states of similar political and social structure; if it dispenses with any such tests, it is based on the principle of heterogenous universality.“

¹⁸⁹ Vgl. dazu die Aufzählung der Projekte bei Schücking/Wehberg, S. 6 ff.

¹⁹⁰ Schücking/Wehberg, S. 10. Vgl. die Geschichte des VB vor allem S. 10 ff., und Botschaft, S. 543.

¹⁹¹ Schücking/Wehberg, S. 25: „Das Fernbleiben der USA hat auf das Inkrafttreten der Satzung keinerlei Einfluß ausüben können.“

enthielt auch die Präambel zum XIII. Teil des Pariser Friedensvertrages ¹⁹², der dem VB weitere Aufgaben von zum Teil größter politischer Bedeutung übertrug ¹⁹³). Die Sicherung des Friedens konnte bei der Verflechtung der internationalen Interessen der Staaten nur auf universeller Grundlage — als sog. „unteilbarer Frieden“ — vor sich gehen ¹⁹⁴ und bedurfte deshalb einer Organisation, die dieser Forderung nach Universalität Rechnung trug.

Im Hinblick auf die Universalität durfte weder Verschiedenheit der Religion, der Rasse noch der Wirtschaftssysteme eine Rolle spielen, wesentlich und wichtig war lediglich der offensichtliche Friedenswille der Mitgliedstaaten ¹⁹⁵. Diese gemeinsame Zielsetzung bildete das Kollektivinteresse, das stark genug schien, um die sonst grundverschiedenen Staaten zu einer engeren Zusammenarbeit als bis anhin zu bewegen. Dieses Interesse an der Friedensbewahrung sollte in der Lage sein, die mangelnde Homogenität unter den Staaten — wenigstens vorläufig — zu ersetzen ¹⁹⁶.

Der VB-Rat war dasjenige Organ, welches durch seine geringe Mitgliederzahl weitaus am aktionsfähigsten und beweglichsten sein sollte. Neben den alliierten und assoziierten Hauptmächten ¹⁹⁷ wurde eine Anzahl ¹⁹⁸ von sog. nichtständigen Mitgliedern in den Rat aufgenommen, die in einem bestimmten Turnus wechselten. Durch die Unterscheidung von zwei Kategorien von Ratsmitgliedern, d. h. durch die Bevorzugung der Großmächte vor den übrigen VB-Mitgliedern, wich man vom Grundsatz der Rechtsgleichheit deutlich ab ¹⁹⁹. Da zudem der Rat in seiner politischen Bedeutung ²⁰⁰ die Bundesversammlung überragte, verschob sich das Schwergewicht völlig zugunsten der Großmächte.

2. Die Mitgliedschaft im VB (insbes. Art. 1, Abs. 2)

a) Überblick

Die hauptsächlichsten Ziele des VB waren in der Präambel der Satzung niedergelegt ²⁰¹. Die Erhaltung des Friedens und die friedliche Beilegung

¹⁹² Ibidem, S. 233; Göppert, S. 10.

¹⁹³ Vgl. die Aufzählung der Bestimmungen bei Schücking/Wehberg, S. 56 ff.

¹⁹⁴ Diese Idee der Universalität war in allen Vertragsentwürfen enthalten.

¹⁹⁵ Vgl. Göppert, S. 3 f. und den Vorschlag Argentiniens: Records of the First Assembly, Meetings of the Committees, Vol. II, S. 211, Plenary Meetings, S. 261 bis 262, 279, zit. bei Friedländer, S. 94.

¹⁹⁶ Vgl. zur Rechtsnatur des VB: Schücking/Wehberg, S. 82 ff., Kraus, Vom Wesen des VB, 1920; vgl. auch Scelle, S. 308; Oppenheim, S. 344; Redslob, Théorie de la Société des Nations, S. 21 ff.

¹⁹⁷ Vgl. die Entwicklung und Änderung dieser Bestimmung bei Göppert, S. 117 ff.

¹⁹⁸ Zunächst waren es 6, dann 9 Staaten.

¹⁹⁹ Vgl. die Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zum VB, BBl. 1919, IV, S. 557 f.; Felder, S. 78 ff.

²⁰⁰ Vgl. dazu Göppert, S. 117; v. Freitagh-Loringhoven, S. 12.

²⁰¹ Vgl. über die Entstehung der Präambel: Schücking/Wehberg, S. 232 f.

von internationalen Konflikten stellten Aufgaben dar, die nur noch durch eine möglichst universelle Organisation gelöst werden konnten. Da man sich jedoch nicht einig darüber war, welche Staaten die notwendige Garantie für eine auf diese Ziele ausgerichtete Zusammenarbeit nicht zu bieten vermöchten und deshalb auch nicht als VB-Mitglieder in Frage kämen²⁰², kam man dahingehend überein, daß man als sog. „ursprüngliche“ Mitglieder nur die Signatarmächte des Friedensvertrages (also diejenigen Staaten, die sich bereits am Kampfe gegen die Mittelmächte beteiligt hatten) und die zum Beitritt eingeladenen Staaten (die Neutralen) anerkennen wollte²⁰³. Alle übrigen Staaten, die nachträglich um Aufnahme in den VB ersuchten, wurden als sog. „nicht-ursprüngliche“ Mitglieder bezeichnet und ihnen erschwerte Aufnahmebedingungen auferlegt (s. unten c)²⁰⁴.

Nach Art. 1, Abs. 3 war es jedem VB-Mitglied freigestellt, nach Ablauf einer zweijährigen Kündigungsfrist aus dem Bunde auszutreten. Außerdem war ein Austritt, bzw. Ausschluß bei Ablehnung einer ordnungsgemäß zustande gekommenen Satzungsänderung (Art. 26, Abs. 2), bzw. bei Verletzung der aus den Satzungen entstehenden Verpflichtungen (Art. 16, Abs. 4) möglich.

*b) Entstehung des Art. 1*²⁰⁵

Nach den Worten Präsident Wilsons²⁰⁶ war man gleich von Anfang an bestrebt, nicht den Eindruck aufkommen zu lassen, „als ob der Bund ein Bündnis siegreicher Kriegführender sei“. Man versuchte deshalb, den neutralen Staaten die Aufnahme in den VB zu erleichtern, was durch die bereits erwähnte Ausdehnung der „ursprünglichen“ Mitgliedschaft auf diese Staaten erreicht wurde²⁰⁷. Bei ihnen wurde demzufolge ebenso — im Gegensatz zu den nicht-ursprünglichen Mitgliedern — auf eine nähere Umschreibung der Voraussetzungen für die Aufnahme verzichtet: man betrachtete die für die nicht-ursprünglichen Mitglieder aufgestellten Erfordernisse (in Art. 1, Abs. 2) bei ihnen als bereits erfüllt und sah deshalb von einer näheren Prüfung ihrer innenpolitischen Verhältnisse ab. Alle ursprünglichen Mitglieder wurden somit eo ipso als in den VB aufgenommen angesehen²⁰⁸.

²⁰² Vgl. die verschiedenen Entwürfe bei Miller, I, S. 3 ff. und Schücking/Wehberg, S. 240 f. Die Auseinandersetzungen gingen dabei vor allem um die Zulassung Deutschlands.

²⁰³ Vgl. Schücking/Wehberg, S. 253 ff. Es ist zu bemerken, daß erstmals Staaten als Mitglieder in eine internationale Organisation aufgenommen wurden, welche bisher noch nicht die volle Völkerrechtssubjektivität besaßen (die brit. Dominien). Vgl. dazu Miller, I, S. 227, 236—240, 281, 284—286, 397—399.

²⁰⁴ Vgl. die Übersicht über die Art der erfolgten Beitritte zum VB bei Manley O. Hudson, S. 437 ff.; Friedlander, S. 89 ff.

²⁰⁵ Vgl. dazu Schücking/Wehberg, S. 241 ff.

²⁰⁶ Vgl. Miller, II, S. 341.

²⁰⁷ Vgl. Art. 1, Abs. 1 und das Verfahren für den Beitritt bei Miller, II, S. 672.

²⁰⁸ Vgl. Schücking/Wehberg, S. 253 ff.

Weit größere Schwierigkeiten bereitete die Ausarbeitung des Textes von Art. 1, Abs. 2 betr. die Aufnahme von „nicht-ursprünglichen“ Mitgliedern in den VB. Der Art. 6, Abs. 2 des Hurst-Miller-Drafts, welcher den Art. XII und den Zusatzartikel IV der Wilson-Entwürfe zusammenfaßte, lautete zunächst nur dahingehend, daß die militärische Bewaffnung des aufzunehmenden Staates den Vorschriften des VB zu entsprechen habe²⁰⁹. Dieser Bestimmung wurde auf Betreiben Präsident Wilsons folgender Zusatz vorausgestellt (der bereits im 2. Wilson-Entwurf enthalten war): „Only self-governing States shall be admitted to membership in the League; Colonies full powers of self-government may be admitted ...“ Von englischer Seite wurden daraufhin Bedenken wegen der besonderen Stellung Indiens als britische Kolonie geltend gemacht, ein Einwand, der durch den Hinweis, daß Indien als Signatarmacht ipso iure dem VB angehören werde, beseitigt werden konnte. Es zeigte sich schon hier deutlich, daß man zugunsten rein politischer Erwägungen bereit war, grundsätzliche Bestimmungen zu durchbrechen.

Eine interessante Einwendung gegen den Vorschlag Wilsons war diejenige von Lord Cecil. Nach ihm brauchte eine lediglich auf dem Papier stehende Bestimmung über die demokratische Regierung eines Landes noch lange nicht der Wirklichkeit zu entsprechen²¹⁰. Aus diesem Grunde seien dem Text Wilsons die Worte hinzuzufügen: „and by a like majority the League may impose on any States seeking admission such conditions as it may think fit“²¹¹. Damit wäre dem VB die Möglichkeit gegeben gewesen, über die Aufnahme jedes Staates nach den jeweils maßgebenden Gesichtspunkten zu entscheiden. Bedauerlicherweise wurde dieser Zusatzantrag nicht in den endgültigen Text der Satzungen aufgenommen.

Die für die Auslegung des Art. 1, Abs. 2 maßgebliche Begriffsumschreibung gab Präsident Wilson²¹²: „We have said that this war was carried on for a vindication of democracy. The statement did not create the impulse but it brought it to consciousness. So soon as it was stated that the war was being waged to make the world safe for democracy, a new spirit came into the world. People began to look at the substance rather than at the form. They knew governments derived their just power from consent of the governed. I should like to point out that nowhere else in the draft is there any recognition of the principle of democracy. If we are ready to fight for this, we should be ready to write it into the covenant.“

²⁰⁹ Vgl. Miller, I, S. 157.

²¹⁰ Vgl. Miller, I, S. 164: „For example, on paper the Reichstag (sc. von Deutschland) was a democratic institution; in a few years' time the Reichstag could have converted Germany into a constitutional government in the true sense of the word.“

²¹¹ Vgl. Miller, I, S. 165.

²¹² A. a. O., S. 165.

Nach verschiedenen Abänderungen, die den Grundgehalt des Artikels 1 nicht änderten²¹³, erhielt er in der 11. Sitzung der Kommission im wesentlichen seine endgültige Fassung²¹⁴.

c) Auslegung

Durch den Art. 1, Abs. 2 wurde von den Staaten, welche sich um eine Aufnahme in den VB bewarben, eine „volle Selbstverwaltung“ und eine „aufrichtige Absicht, ihre internationalen Verpflichtungen zu beobachten“, sowie die Annahme der „hinsichtlich ihrer Streitkräfte und Rüstungen . . .“ vom Bunde festgesetzten Ordnung verlangt. Man wollte die homogene Zusammensetzung des VB also dadurch erreichen, daß der Organisation „ausschließlich politische Gemeinwesen angehören sollten, welche im Innern des Staates das Prinzip der demokratischen Herrschaftsform anerkennen“²¹⁵. Die Annahme, daß die „ursprünglichen“ Mitglieder diese Voraussetzungen ohnehin erfüllten, galt als selbstverständlich. Aufnahmegesuche von Staaten wurden von einem Komitee nach besonderen Gesichtspunkten geprüft²¹⁶. Vor allem war die Frage von Interesse, ob und durch welche Staaten die Regierung, die das Gesuch eingereicht hatte, anerkannt sei, ob es sich um einen Staat mit einer dauerhaften Regierung handle und ob er volle Selbstverwaltung genösse²¹⁷.

Die Definition des Ausdruckes „volle Selbstverwaltung“ (fully self-governing) stieß bereits bei den Kommissionssitzungen auf erhebliche Schwierigkeiten²¹⁸. Aus der Erklärung Präsident Wilsons ergibt sich, daß darunter zunächst eine verantwortliche Regierung, eine demokratische Staatsform gemeint ist²¹⁹. In der Praxis erwies sich die strenge Handhabung dieser Bestimmung als undurchführbar: schon die „unzulängliche Beantwortung (sc. des vom Komitee aufgestellten Fragebogens über die Erfüllung der in Art. 1/2 enthaltenden Bedingungen) durch die Adelsoligarchie Ungarn und das absolutistisch regierte Abessinien“²²⁰ bildete keinen Hinderungsgrund für ihre Aufnahme in den VB (1922 und 1923); ebenso war die Forderung nach voller Selbstverwaltung weder bei Indien²²¹ noch beim absoluten Königstum Siam aufrechterhalten worden: beide Staaten wurden als „ur-

²¹³ Vgl. Miller, I, S. 206, 356/7; vgl. auch den Vorschlag des Schweiz. Bundesrates bei Miller, II, S. 610/11.

²¹⁴ Vgl. Schücking/Wehberg, a. a. O., S. 243.

²¹⁵ Guggenheim, VB, S. 27.

²¹⁶ Vgl. Schücking/Wehberg, S. 266; Oppenheim, S. 343, Anm. 2.

²¹⁷ Vgl. über die Überprüfung der von den einzelnen Staaten abgegebenen Erklärungen: v. Gretschaninow, S. 65; auch Hudson, S. 442.

²¹⁸ Vgl. Miller, I, S. 164 f.

²¹⁹ Vgl. oben S. 85. Ähnlich hatte sich auch der französische Vertreter ausgesprochen, vgl. Miller, I, S. 166.

²²⁰ Vgl. Guggenheim, VB, S. 28.

²²¹ Vgl. oben S. 85.

sprüngliche“ Mitglieder und damit ohne nähere Überprüfung ihrer Regierungsform in den VB aufgenommen ²²². Es zeigte sich alsbald, daß die Auslegung des Art. 1, Abs. 2 schließlich nur noch von politischen Erwägungen und Rücksichten geleitet und damit die beabsichtigte Beschränkung auf einen — wenigstens in gewisser Hinsicht — homogenen Kreis von (demokratischen) Staaten der Universalität geopfert wurde ²²³.

In Bezug auf die Dominien und Kolonien verstand man unter dem Ausdruck „volle Selbstverwaltung“ „das Maß von Autorität, das die vier großen britischen Dominien bei ihrer Zulassung als ursprüngliche Mitglieder besaßen“ ²²⁴. Schwieriger gestaltete sich jedoch seine Anwendung und Auslegung bei der Beurteilung neu aufzunehmender Staaten. Man dachte hierbei zunächst an repräsentative Einrichtungen und an die Verantwortlichkeit der Regierungen ²²⁵, aus den bereits erwähnten Worten Wilsons geht hervor, daß es sich in erster Linie um die innere Verfassung der Staaten handelte und daß man vor allem an eine demokratische Staatsform dachte ²²⁶. Abgesehen von den schon angeführten Ausnahmen der Aufnahme Siams und Abessinien, bildete Art. 1/2 auch bei extensiver Auslegung nur eine Bedingung des Eintritts und nicht auch eine solche des Verbleibens im VB: das Verbot einer Änderung der bisherigen Staatsform (unter welcher die Aufnahme erfolgte) war nirgends vorgesehen und stellte deshalb auch keinen

²²² Vgl. den Fall von Sowjetrußland unten S. 89. Dagegen wurde u. a. Aserbeidschans Aufnahmegesuch mit der Begründung „Azerbaidjan does not appear to have a stable government whose authority extends over the whole of its territory“ von der Versammlung abgelehnt (Records of the First Assembly, Plenary Meetings, S. 651). Ebenso wurden Georgia und die Ukraine abgelehnt. Vgl. Hudson, a. a. O., S. 446. Über die Fälle von Armenien und die Kleinstaaten Liechtenstein, San Marino und Monaco vgl. bei Friedlander, S. 11.

²²³ Bei der Aufnahme neuer Staaten wie z. B. der UdSSR. Vgl. die aufschlußreichen Bemerkungen Guggenheims, VB, S. 28 f.: „Der tiefere Grund für das Abweichen von der in Art. 1, Abs. 2 des Paktes aufgeführten programmatischen Voraussetzung ‚voller Selbstverwaltung‘ für den Eintritt in den VB liegt in der Tatsache, daß ein auf der Grundlage des Kollektivinteresses an der Friedenserhaltung und der Kriegsvorbeugung aufgebautes Organ der Völkerrechtsgemeinschaft anderen Entwicklungsgesetzen folgt, als ein freier Bund demokratischer Nationen. Zwangsläufig mußte sich die ursprünglich als völkerrechtspolitisch homogen gedachte demokratische Liga der Nationen umbilden in einen Universalität anstrebenden und keine Diskrimination zulassenden Staatenverband, der, wie die Entwicklung bewiesen hat, auf die Dauer für die Durchführung seiner Aufgaben nicht einmal mehr einen wesentlichen Unterschied zu machen vermag zwischen staatlichen oder staatsähnlichen Gemeinschaften, die ihm angehören, und solchen, die außerhalb seines Rahmens stehen.“

Vgl. auch Schücking, Developpement, S. 379: „Manque d'homogénéité par profit de l'universalité“.

²²⁴ Göppert, S. 81.

²²⁵ Vgl. oben S. 86.

²²⁶ Anforderungen hinsichtlich innerer Angelegenheiten der Mitgliedstaaten ergeben sich auch aus Art. 23 der Satzung; vgl. Göppert, S. 81 und die dort zit. Stellen von Miller, a. a. O.

Ausschließungsgrund dar²²⁷. Es wäre somit möglich gewesen, daß ein Mitglied, dessen Aufnahme als demokratischer Staat erfolgte, während seiner Mitgliedschaft die Regierungsform in eine absolutistische umgewandelt hätte, ohne daß er — trotz des nunmehrigen Widerspruchs zu den Bestimmungen von Art. 1/2 — vom VB hätte ausgeschlossen werden können. Schon in dieser Hinsicht zeigte sich, wie inkonsequent und von wenig grundsätzlichen Erwägungen geleitet die Mitgliedschaft im VB geregelt wurde.

In ähnlicher Weise verhielt es sich bei der Beurteilung der zweiten, in Art. 1/2 vorgesehenen Bestimmung, der Forderung nach „Unabhängigkeit nach außen“²²⁸. Grundsätzlich mußte auch hier geprüft werden, inwieweit das neue Mitglied in seiner völkerrechtlichen Souveränität beschränkt sei. Aus dem Prinzip der Gleichheit der Mitglieder hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten²²⁹ wurde richtig gefolgert, daß niemand in den VB aufgenommen werden sollte, der nicht imstande war, seinen Verpflichtungen voll nachzukommen²³⁰. Deshalb bedurfte die Aufnahme von Protektoraten, halb-souveränen Staaten, selbstverwaltenden Dominien und Kolonien einer besonderen Überprüfung. Das Ergebnis der Frage nach Erfüllung der Erfordernisse der Unabhängigkeit nach außen war „nichts weniger als befriedigend. Der innere Widerspruch, der darin enthalten ist, beruht auf der Tatsache, daß auf der Pariser Konferenz die britischen Dominien und Indien aus politischen Gründen als ursprüngliche Bundesmitglieder anerkannt werden mußten, was wiederum dazu nötigte, auch die Neuaufnahme gleichartiger Gebilde zuzulassen“²³¹. So wurde auch in dieser Beziehung die Aufnahme von neuen Mitgliedern weniger nach juristischen als vielmehr nach politisch-machtmäßigen Gesichtspunkten entschieden.

3. Das Versagen

Art. 1, Abs. 2 zeigt, auch wenn er nur für die nicht-ursprünglichen VB-Mitglieder Geltung hatte, daß man sich der Wichtigkeit einer gewissen politischen Gleichartigkeit unter den Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine enge Zusammenarbeit bewußt war. Man wollte versichert sein, daß die Grundlage des VB einen demokratisch-freiheitlichen Charakter trage. Aber selbst diese sehr weite Fassung des Artikels schien für eine konsequente Durchführung noch zu eng zu sein: die in der Folge immer häufiger gemachten Ausnahmen davon mußten notwendigerweise auf Kosten der ehe-

²²⁷ Vgl. Verdross, *Völkerrechtsgemeinschaft*, S. 119 f.

²²⁸ Vgl. die Aufzählung der Fälle bei Göppert, S. 84 f.

²²⁹ Vgl. dazu Schücking/Wehberg, S. 275 und dort zit. Memorandum an Deutschland.

²³⁰ Vgl. das Gutachten des Internationalen Gerichtshofes über den Beitritt Danzigs in die internationale Arbeitsorganisation v. 26. 8. 1930, *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Série B, 18.

²³¹ Göppert, S. 83.

mals angestrebten Homogenität gehen. So wurde die Aufnahme Sowjetrußlands von der Großzahl der VB-Mitglieder als Erfolg gefeiert, eine Aufnahme, die wohl mehr aus machtpolitischen Erwägungen heraus erfolgt war als aus solchen, die durch die Friedensbewahrung bestimmt waren. Auf eine Prüfung der Erfüllung der in Art. 1/2 enthaltenen Bedingungen wurde verzichtet²³². Bundesrat Motta führte in seiner Rede, mit welcher er sich gegen die Aufnahme der UdSSR in den VB wandte, darüber aus: „Un régime, un gouvernement dont la doctrine et la pratique d'Etat sont le communisme expansif et militant, remplit-il les conditions nécessaires pour être admis parmi nous (sc. im VB)? Ce communisme est dans chaque domaine — religieux, moral, social, politique, économique — la négation la plus radicale de toutes les idées qui sont notre substance et dont nous vivons . . . Or cette évolution au régime bolchéviste que nous souhaitons avec vous, nous ne pouvons y croire. Nous ne pouvons pas sacrifier l'idée d'un minimum de conformisme moral et politique entre les Etats au principe de l'universalité“²³³. Trotz dieser klaren Aufzeichnung des Grundproblems des Völkerbundes (wie auch der übrigen universell gedachten internationalen Organisationen) wollte man auf eine Teilnahme der Sowjetunion nicht verzichten, sondern betrachtete deren Beitritt als bedeutsamen Fortschritt in den Arbeiten des VB und seiner Zielsetzung.

Die Entwicklung des als ursprünglich freier Bund demokratischer Nationen konzipierten VB verlief somit zugunsten der Universalität. Die für die Aufnahme gestellten Bedingungen wurden deshalb immer weniger beachtet, Ausnahmen zur Regel²³⁴,²³⁵. Dadurch lief der Grundgedanke des VB, die gemeinschaftliche Friedensbewahrung, Gefahr, der Interessenpolitik einzelner Großmächte oder Staatengruppen dienstbar gemacht und mißbraucht zu werden. Die Garantie eines Bundes freiheitlicher Völker, auf den sich die Organisation für eine fruchtbare Zusammenarbeit hätte stützen müssen, ging an machtpolitische Interessen verloren²³⁶. Sobald diese Situation einmal eingetreten war, verhinderte das Einstimmigkeitsprinzip eine zweckentsprechende wirksame Beschlußfassung und bildete damit einen Hauptgrund des Versagens des VB. Die Verschiedenartigkeit der Interessen war wesentlich mitbedingt durch die Verschiedenartigkeit innerstaatlicher Willensbildung und Regierungsweise. Hatte der gemeinsame, unmittelbar nach

²³² Vgl. die Begründung dieses Beschlusses bei Schücking/Wehberg, S. 274. Der Sowjetunion wurde es erspart, ein eigenes Aufnahmegesuch zu stellen.

²³³ Motta, II, S. 213, bzw. S. 216; vgl. auch v. Salis, S. 412 ff.

²³⁴ Vgl. oben S. 87 f.

²³⁵ Auch die Schweiz, durch Bundesrat Motta vertreten, war eine Verfechterin der Universalität gewesen, vgl. v. Salis, S. 209.

²³⁶ So wurde u. a. anlässlich der Aufnahme Abessinians folgende Begründung für dessen Zulassung von der zuständigen Kommission angeführt (vgl. Schücking/Wehberg, S. 224): Die Verschiedenheit des Grades der Zivilisation berechtige nicht zu einer ungleichartigen Behandlung der Staaten im Rahmen des Völkerbundes. Vgl. auch die bereits erwähnte Aufnahme der Sowjetunion, oben S. 89.

dem Weltkriege sehr starke Friedenswille die mangelnde Homogenität zunächst ersetzt oder übersehen lassen, so wurde er später durch die Verschiebung der Interessenssphären abgeschwächt: die Gegensätzlichkeiten, welche man nur durch eine auf fester Grundlage basierenden geistig-politischen Homogenität der Staaten untereinander zu überbrücken vermocht hätte, waren stärker als der gemeinsame Friedenswille. „Die Abwendung zahlreicher Mitgliedstaaten von der in Aussicht genommenen gemeinsamen Plattform, den auf den Gedanken des Liberalismus und der formalen Demokratie aufgebauten innerstaatlichen Einrichtungen, welche in weitem Maße das erwünschte Spiel der Kräfte in der öffentlichen Meinung gestalten, verschob die Grundlage des geplanten Staatenverbandes. Statt zu einer Gemeinschaft sich selbst verwaltender und allmählich durch ein starkes föderalistisches Band unter sich verbundener Nationen, entwickelte sich der VB somit in der Richtung bestehender internationaler Zweckverbände zu einem technischen und diplomatischen zentralen Hilfsorgan zur Förderung der gemeinsamen gouvernementalen Interessen in der Staatengesellschaft“²³⁷. Damit war der Gedanke des VB gänzlich denaturiert. Der VB, dessen große Verdienste unbestritten bleiben²³⁸, mußte in dem Moment scheitern, in welchem er seiner ursprünglichen Konzeption entkleidet und in ein Institut der bloßen Macht- und Interessenpolitik umgewandelt wurde²³⁹.

III. Die Vereinten Nationen

1. Entstehung und Organisation

Der zweite Weltkrieg, der den Zusammenbruch des VB am sichtbarsten dokumentierte, war zugleich Ausgangspunkt für eine neue weltumspannende Organisation. Im Januar 1942 wurde die Deklaration der Vereinten Nationen unterzeichnet, in welcher die Grundsätze der Atlantik-Charta enthalten und anerkannt waren. Außer der Hoffnung, daß ein gemeinsamer Sieg der Alliierten „the establishment of a wider and permanent system of general security“ ermöglichen werde und der Überzeugung, daß dieser Sieg notwendig für die Garantie der in dieser Charta erklärten Rechte sei, konnte man keinen Hinweis auf eine internationale Organisation in der Deklaration finden. Erst an der Moskauer Konferenz von 1943 brachte man einen diesbezüglichen Gedanken zum Ausdruck²⁴⁰ und wiederholte ihn an der Konferenz von Teheran zwei Monate später.

²³⁷ Guggenheim, VB, S. 272.

²³⁸ Man denke z. B. an die Organisation Internationale du Travail.

²³⁹ Vgl. dazu vor allem Schwarzenberger, Politics, passim, bes. S. 13 und 434.

²⁴⁰ Vgl. zu dieser Entwicklung Goodrich/Hambro, S. 4 ff.: „... the representatives of the four principal United Nations — China, Soviet Union, the United States and the United Kingdom — recognised the necessity of establishing at the

Die Vorschläge von Dumbarton Oaks galten als erste versuchsweise gemachte Vorschläge, die durch andere anlässlich der Zusammenkunft der „großen Drei“ (die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Sowjetrußland) von Yalta 1945 ergänzt wurden. Nachdem solchermaßen die Grundzüge und -prinzipien von den Großmächten festgelegt worden waren²⁴¹, lud man für die am 25. April 1945 in San Francisco stattfindende Konferenz 50 Staaten zwecks Gründung der Vereinten Nationen ein, deren Satzung am 26. Juni 1945 von allen anwesenden Staaten unterzeichnet wurde.

Die Organisation der UN sollte der Zwecksetzung bestmöglichst angepaßt werden. Man ging dabei von der Ansicht aus, daß die Erfüllung dieser Aufgabe (der Friedensbewahrung) in erster Linie den fünf Großmächten (USA, UdSSR, Großbritannien, Frankreich und China) obliege; ohne ihre Mitwirkung war eine Sicherung des Friedens undenkbar. In Anerkennung und Berücksichtigung dieser den fünf Mächten zufallenden Aufgabe schuf man eine Organisation, welche ihnen die dazu erforderliche Vorrangstellung sicherte, was allerdings auf Kosten der Gleichbehandlung der übrigen Mitgliedsstaaten ging. Durch die Schaffung des Sicherheitsrates übertrug man den Großmächten bedeutend größere Verantwortung und Rechte, deren Ausübung bei den gemeinsamen Interessen und der übereinstimmenden politischen Haltung der fünf Staaten eine wirksame Erfüllung der zu lösenden Aufgaben garantieren mußte²⁴².

2. Die Mitgliedschaft

a) Überblick

Die Rechtsgrundlagen für die Mitgliedschaft sind die Artikel 3—6 und 110, Abs. 4 der Satzungen²⁴³. Von allem Anfang erhob sich bei den Beratungen in San Francisco — wie schon beim VB — die Frage der Universalität der Organisation der Vereinten Nationen. Die überwiegende Mehrheit sprach sich jedoch dahingehend aus, „that it should be unwise to take in all states irrespective of their political system and conduct during the war“²⁴⁴. Man entschloß sich in der Folge, trotz den Erfahrungen beim VB,

earliest practicable date a general international organization, based on the principle of the sovereign equality of all peace-loving states, and open to membership by all such states, large and small, for the maintenance of international peace and security.“

²⁴¹ Diese wurden als „as affording a basis“ betrachtet, vgl. Goodrich/Hambro, 2. A., S. 11.

²⁴² Vgl. Goodrich/H., S. 21: „Like the Covenant and the Proposals it (the Charter) recognizes the important inequalities of states and erect a structure which takes into account these inequalities. Following the line of the Dumbarton Oaks Proposals, it recognizes the larger powers as having special rights not accorded to the smaller, and it places on them correspondingly larger responsibilities.“

²⁴³ Vgl. dazu im folgenden Klein, S. 147 ff.

²⁴⁴ Goodrich/Hambro, S. 122.

wiederum zwei Mitgliedskategorien zu schaffen, indem man den später eintretenden Staaten gewisse für die Aufnahme erforderliche Bedingungen auferlegte. Abermals wurde also das Dilemma zwischen allgemeiner und beschränkter Mitgliedschaft in dem Sinne gelöst, daß man zwar grundsätzlich eine universelle Organisation als Endziel anstrebte, daß man aber neben den sog. „ursprünglichen“ Mitgliedern, welche eo ipso den UN angehörten, eine zweite Kategorie von Mitgliedern schuf, deren Aufnahme Bedingungen unterlag, für deren Erfüllung alsbald mehr politische als juristische Gesichtspunkte ausschlaggebend sein sollten. Die Folge dieses Vorgehens war die, daß man schließlich weder Universalität noch politische Homogenität erreichte.

b) Die Präambel der Satzungen

Bereits in der Präambel der Satzungen kann ein Hinweis auf die allgemeinen Bedingungen für die Mitgliedschaft erblickt werden. Wenn es darin heißt, daß die teilnehmenden Staaten gewillt seien, „to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of man and women ...“²⁴⁵, dann liegt der Schluß nahe, daß diese Sätze nicht lediglich als unverbindliche Feststellungen gemeint sind, sondern eine für alle UN-Mitglieder bindende Kraft besitzen.

Die Präambel ist nach Ansicht der Satzungskommission²⁴⁶ nicht ein bloßes Vorwort, sondern selbst Bestandteil der Satzungen und besitzt als solcher Rechtskraft wie alle übrigen Bestimmungen. Deshalb hat man anzunehmen, daß die Präambel gleichgestellt neben den folgenden Artikeln über Zwecksetzung und Mitgliedschaft der UN steht²⁴⁷ und demzufolge auch für die Bestimmungen betr. die Verpflichtungen zur Mitgliedschaft Gültigkeit besitzt. Trotzdem wird die Präambel zu diesem Zweck höchstens subsidiär herangezogen werden können, da man bereits in den nachfolgenden Bestimmungen (Art. 1 und 2) genügende Richtlinien für die Mitgliedschaft hat, nach welchen ein aufnahmesuchender Staat rechtlich und politisch beurteilt werden kann²⁴⁸. Praktisch hat sich dieses Problem bis jetzt überhaupt noch nicht gestellt. Dies allein schon deswegen, weil es den Organen der UN gemäß Art. 2, Abs. 7 versagt ist, sich in irgendeiner Form in die „innern An-

²⁴⁵ Präambel, Abs. 2.

²⁴⁶ Nach Ansicht des Komitees I/1 der Konferenz von San Francisco sind alle Bestimmungen der Satzung gleichermaßen gültig und durchsetzbar (operative). Vgl. UNCIO, Doc. 944, I/1, 34/1, S. 2; Goodrich/Hambro, S. 88 ff. (The Preamble is an integral part of the Charter); Kelsen, Law, S. 9; Oppenheim/Lauterpacht, S. 368 und 368, Anm. 3.

²⁴⁷ Vgl. die von dem Komitee I/1 getroffene Unterscheidung zwischen „Preamble“ und „Principles“ bei Goodrich/Hambro, S. 88.

²⁴⁸ „The unanimous opinion of the Committee was that adherence to the principles of the Charter and complete acceptance of the obligations arising therefrom were essential conditions to participation by States in the organization“ (Bericht d. Komitees I/1) (Yearbook 1946/47, S. 20).

gelegenheiten eines Staates“ — was bei der Beurteilung der politischen Verhältnisse eines Staates im Hinblick auf seine Aufnahme unerläßlich wäre — einzumischen²⁴⁹.

c) Die beiden Arten der Mitgliedschaft

Wie bereits erwähnt, kennt die UN ähnlich dem VB zwei Arten von Mitgliedern: die sog. „original Members“ und die „elected Members“²⁵⁰. Für die ursprünglichen Mitglieder genügte zur Aufnahme die Teilnahme an der Konferenz von San Francisco im Jahre 1945 oder die Unterzeichnung der Charter von 1942 mit nachträglicher Ratifikation der Satzungen (Art. 3). Die neu zugelassenen Mitglieder hatten hingegen bestimmte, in Artikel 4 niedergelegte Bedingungen zu erfüllen, über ihr Aufnahmegesuch entscheiden Generalversammlung und Sicherheitsrat. Diese Unterscheidung im Aufnahmeverfahren „did not imply any discrimination against future members“ — wie der Berichterstatter des Komitees I/1 feststellte²⁵¹ —, „but the normal course of events required it“. Man vertrat damit die Ansicht, daß in erster Linie Staaten, die gegen die Vereinigten Nationen Krieg geführt hätten, sowie einzelne Nationen, die man völkerrechtlich nicht als „Staaten“ bezeichnen könne, einer genaueren Überprüfung ihres völkerrechtlichen Status und ihrer politischen Verhältnisse zu unterziehen habe als dies bei den „ursprünglichen“ Mitgliedern erforderlich sei. Von den letzteren wurde als selbstverständlich vorausgesetzt, daß sie die in Artikel 4 aufgeführten Bedingungen allein schon durch ihre Teilnahme am Krieg gegen die Achsenmächte erfüllt hätten²⁵². Auf diese Weise beging man denselben Fehler wie seinerzeit im VB, indem auf Grund der — oft mehr symbolischen als tatsächlichen — Teilnahme am Kriege implicite einen Kampf für Demokratie und Freiheit erblickte und eine mögliche spätere politische oder verfassungsrechtliche Änderung der solchermaßen beteiligten Staaten überhaupt keine Berücksichtigung finden konnte.

Bereits in der Viermächte-Erklärung von Moskau (30. 10. 1943) wurde die Notwendigkeit der Gründung einer internationalen Organisation „based on the principle of the sovereign equality of all peace-loving states and open to membership by all such states, large and small, for the maintenance of international peace and security“²⁵³ festgestellt. Diese Erklärung in Bezug auf die Mitgliedschaft („Membership of the organization should be open to all peace-loving states“) wurde in den Vorschlägen von Dumbarton-Oaks

²⁴⁹ Vgl. dazu Lauterpacht, S. 168 ff.

²⁵⁰ Vgl. darüber Goodrich/Hambro, S. 23 ff., 56 ff., 122 ff.; Yearbook, 1946/47, S. 20 f. Über die Mitgliedschaft bei den UN und beim Internationalen Gerichtshof vgl. Kelsen, Columbia, S. 396 ff., Law, S. 79 ff.

²⁵¹ Vgl. Yearbook, S. 20.

²⁵² Vgl. die Zweifel, die Kelsen über die Staatenqualität einzelner UN-Mitglieder hat: Columbia, S. 392 f. Aufzählung der „ursprünglichen“ Mitglieder bei Goodrich/Hambro, S. 123.

²⁵³ Vgl. den vollen Text der Erklärung bei Goodrich/Hambro, S. 571.

(7. 10. 1944) wiederholt²⁵⁴. Man betonte damit die Absicht, die Mitgliedschaft bei den UN auf die „peace-loving states“ zu beschränken; die Annahme der in den Satzungen enthaltenen Verpflichtungen wurde ohnehin vorausgesetzt²⁵⁵. Nach einem Gutachten des Internationalen Gerichtshofes sind demnach fünf Bedingungen für die Aufnahme in die UN zu erfüllen: „1. To be a state; 2. be peace-loving; 3. accept the obligations of the Charter; 4. be able to carry out these obligations and 5. be willing to do so“²⁵⁶. Hier hat uns vor allem die Interpretation des Ausdruckes „peace-loving“ zu interessieren²⁵⁷, sowie die bisherige Praxis bei der Auslegung der Aufnahmebedingungen.

Der Ausdruck „peace-loving“ scheint so weit und allgemein gehalten, daß er für eine streng juristische Interpretation nicht geeignet ist²⁵⁸. Der Berichterstatter des Komitees I/2 (Kapitel „Mitgliedschaft“) führte darüber aus: „The term 'all peace-loving states' ... was retained, while the qualifications for membership were elaborated. To declare oneself 'peace-loving' does not suffice to acquire membership in the organization. What nation has ever professed any other sentiments? It is also necessary to prove two things: that a nation is ready to accept und fulfil the obligations of the Charter and that it is able to accept and fulfil them“²⁵⁹. Diese Ausführungen enthalten das Zugeständnis, daß die Qualifikation eines Staates mit „friedliebend“ für seine Aufnahme allein nicht genügen kann. Die Entscheidung darüber aber, ob er zudem bereit und fähig erscheint, den Verpflichtungen der Satzungen nachzukommen, fällt in die Kompetenzen des Sicherheitsrates (mit Vetorecht eines der fünf ständigen Mitglieder) und der Generalversammlung. Da nirgends Kriterien zu finden sind, nach denen diese Voraussetzungen objektiv und einheitlich geprüft werden könnten, gestaltet sich die Aufnahme neuer Mitglieder zu einer vorwiegend politischen Angelegenheit. Von verschiedenen Seiten wurde deshalb der Vorschlag gemacht, genauer umschriebene Aufnahmebedingungen festzusetzen²⁶⁰.

²⁵⁴ Vgl. Goodrich/Hambro, S. 572 ff.

²⁵⁵ UNCIO, Report of the Rapporteur of Committee I/2, Doc. 1178, I/2, 76 (2), S. 3 (Documents, S. 326).

²⁵⁶ I. C. J., Reports of Judgments, Advisory Opinions, 1948, p. 62.

²⁵⁷ Vgl. über die Bedingung der Staatenqualität: Kelsen, Law, S. 68; Goodrich/Hambro, S. 124 f.

²⁵⁸ Vgl. Kelsen, a. a. O., S. 69 (The term 'peace-loving' is very vague), Columbia, S. 393 („Extremely tenuous“).

²⁵⁹ UNCIO, Doc. 1178, I/2/76 (2), S. 3.

²⁶⁰ „Two (principal) tendencies were manifested in the discussions. On the one hand, there were some who declared themselves in favor of inserting in the Charter specific conditions which new members should be required to fulfil especially in matters concerning the character and policies of governments. On the other hand, others maintained that the Charter should not needlessly limit the Organization in its decisions concerning requests for admission, and asserted that the Organization itself would be in a better position to judge the character of candidates for admission ...“ (UNCIO, 1176, I/2/76 (2), S. 3).

Im Hinblick auf den bereits erwähnten Artikel 2, Abs. 7 mußte dieser Vorschlag abgelehnt werden²⁶¹, da durch die Garantie der sog. „domestic jurisdiction“ den UN jede Möglichkeit entzogen ist, die politische und organisatorisch-rechtliche Verfassung zu überprüfen oder gar zu beeinflussen²⁶². Im Gegensatz zum VB enthält also die Satzung der UN keinerlei Normen über die Regierungsform der Mitgliedstaaten, und es ist zweifelhaft, ob in Beachtung des Art 1, Abs. 3 — nach Bentwich/Martin²⁶³ — „it is arguable that States in which fundamental political freedoms are lacking, are not eligible for membership“. Die Entscheidung über das Vorhandensein bzw. Nichtvorhandensein solcher grundlegenden Rechte in einem Staat fiel — wenn überhaupt — wiederum in die Kompetenzen der beiden Hauptorgane der UN und würde somit politisch ausgewertet. Die Bestimmungen über die Mitgliedschaft, mit deren Hilfe eine gewisse politische Homogenität unter den UN-Mitgliedern hätte erreicht werden können, wurden zu bloßen Formeln, die sich je nach politischer Einstellung und Interesse der entscheidenden Mehrheit nach Belieben gegen diesen oder jenen um Aufnahme suchenden Staat verwenden ließen.

Trotzdem nun weder Bedingungen für die Mitgliedschaft, die sich auf die Staats- oder Regierungsform beziehen, in den Satzungen zu finden sind, noch Art. 2, Abs. 7 ihre Anwendung erlauben würde, wich man in einigen Fällen von dem üblichen Aufnahmeverfahren ab. Dies betrifft insbesondere das Vorgehen bei der Behandlung der Aufnahmegesuche von Italien, Finnland einerseits, Rumänien, Bulgarien und Ungarn anderseits²⁶⁴.

Anläßlich der Potsdamer Konferenz von 1945 beschlossen die drei Großmächte (Großbritannien, die Sowjetunion und Vereinigten Staaten), daß nach Abschluß der Friedensverträge und Errichtung demokratischer Regierungen in den betreffenden Ländern, deren Aufnahmegesuche in die UN unterstützt werden sollten. Im Jahre 1946 wurden 18 Gesuche dem Sicherheitsrat zur Prüfung unterbreitet: sieben wurden angenommen, die übrigen elf abgelehnt, darunter diejenigen der obengenannten fünf Staaten. Als Begründung dafür machte die Sowjetunion geltend, daß gemäß dem Potsdamer Abkommen zunächst die Friedensverträge mit diesen fünf Staaten in Kraft getreten sein müßten, während sich eine Anzahl Staaten, darunter Groß-

²⁶¹ „It was clearly stated that the admission of a new member would be subject to study, but the Committee did not feel it should recommend the enumeration of the elements which were to be taken into consideration. It considered the difficulties which would arise in evaluating the political institutions of States and feared that the mention in the Charter of a study of such a nature would be a breach of the principle of non-intervention. This does not imply, however, that in passing upon the admission of a new member, consideration of all kinds cannot be brought into account.“ (UNCIO, 1178, I/2/76 (2), S. 3.)

²⁶² Vgl. Kelsen, *Law*, S. 769; Lauterpacht, S. 168 f.; Goodrich/Hambro, S. 110 ff.; Bentwich/Martin, S. 15.

²⁶³ S. 21.

²⁶⁴ Vgl. dazu Bentwich/Martin, S. 23; Goodrich/Hambro, S. 127.

britannien und die USA, gegen eine Aufnahme Bulgariens, Rumäniens und Ungarn wandten „because of alleged flagrant violations of human rights in clear disregard of international agreements“²⁶⁵. Nach der Ratifikation der Friedensverträge durch die Sowjetunion (29. 8. 1947) wurden die Aufnahmegesuche der fünf Staaten erneut überprüft. Die Sowjetunion erklärte sich nun bereit, einer Aufnahme Italiens zuzustimmen, wenn gleichzeitig die übrigen vier Staaten ebenfalls aufgenommen würden²⁶⁶. Keiner der fraglichen Staaten erhielt jedoch die notwendige Mehrheit.

Dieses mißglückte Aufnahmeverfahren war in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Einmal wurde der Versuch unternommen, die Aufnahme von solchen Staaten abzulehnen, deren innenpolitische Verhältnisse nicht den von den UN vertretenen Grundsätzen zu entsprechen schienen, m. a. W.: man ging erstmals über die in Art. 2/7 festgelegten Grenzen hinaus und wandte sich gegen Staaten, die auf Grund ihrer Regierungsform den Vorstellungen der Mehrheit der UN-Mitglieder und dazu den Mitgliedschaftsbedingungen nicht zu entsprechen schienen. Zum Zweiten sollte auf Vorschlag der Sowjetunion die Aufnahme neuer Mitglieder nicht nach den in den Satzungen verankerten, für jeden Staat allein zu beurteilenden Kriterien erfolgen, sondern gleichsam „in corpore“, als gegenseitiges Entgegenkommen auf Grund politischer Erwägungen und Interessen²⁶⁷. Beide Versuche, deren Absicht weniger juristisch-formaler als vielmehr rein politischer Natur war, schlugen fehl, eine Ausdehnung auf nicht bereits in Art. 4, Abs. 1 enthaltene Aufnahmebedingungen wurde zudem vom Internationalen Gerichtshof ausdrücklich abgelehnt²⁶⁸.

Bei der Behandlung der Aufnahmebestimmungen wurde anlässlich der Konferenz in San Francisco eine von der mexikanischen Delegation vorgeschlagene Interpretation angenommen. Diese ging dahin, daß Regierungen, welche mit Unterstützung der Achsenmächte eingesetzt worden seien, solange nicht in die UN aufgenommen werden könnten, als diese Regierungen an der Macht blieben²⁶⁹. Der vor allem gegen das Franco-Regime in Spanien gerichtete Vorschlag wurde in die Potsdamer Erklärung vom 2. 8. 1945 und später in einer Resolution der UN-Generalversammlung einge-

²⁶⁵ Goodrich/Hambro, S. 129. Außerdem wurde Bulgarien vorgeworfen, den Guerillas in Nordgriechenland Hilfe geleistet zu haben.

²⁶⁶ UN, Security Council, Official Records, Second Year, No. 91, zit. nach Goodrich/Hambro, S. 130, Anm. 26.

²⁶⁷ Vgl. die ähnlichen Vorgänge bei der Behandlung der Aufnahmegesuche von Irland, Portugal, Transjordanien, Albanien, Österreich und der Mongolischen Volksrepublik bei Goodrich/Hambro, S. 128 ff.; UN, Security Council, Official Records, 1-st Year, Second Series, Suppl. No. 4 und Official Records, 2-nd Year, Special Suppl. No. 3; Yearbook, 1947/48, S. 482 ff.

²⁶⁸ Vgl. das Gutachten des Internationalen Gerichtshofes über diese in Widerspruch zu Art. 4 stehenden Aufnahmepraktiken: Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, 1948, S. 65.

²⁶⁹ Vgl. Goodrich/Hambro, S. 126 f.; Yearbook, 1946/47, S. 126 ff.

fügt ²⁷⁰. In einer EntschlieÙung des Sicherheitsrates vom 12. Dezember 1946 werden Maßnahmen des Rates angedroht, falls nicht in absehbarer Zeit eine Regierung eingesetzt würde, „which derives its authority from the consent of the governed, committed to respect freedom of speech, religion and assembly . . .“ ²⁷¹. Es war dies — außer dem oben erwähnten — einer der wenigen Fälle, in welchem die UN gegenüber einem nicht demokratischen Regime Stellung nahmen und damit implicite die Aufnahmebedingungen präzisierten. Die Aufnahme Spaniens in eine Spezialorganisation der UN — die UNESCO — einige Jahre später machte allerdings diese beachtenswerten Bestrebungen fraglich. Letztlich erscheint u. E. unter den gegenwärtigen Umständen eine nicht von machtpolitischen Überlegungen gelenkte Überprüfung der Aufnahmegesuche kaum realisierbar. Die vielleicht höchstens zu Beginn angestrebte politische Homogenität fiel der Universalität zum Opfer, indem man das aus der Friedensbewahrung und dem allgemeinen Sicherheitsbedürfnis erwachsene Gesamtinteresse in seiner Dauer und Integrationskraft überschätzte und zugleich den engen Zusammenhang zwischen politischer Verfassung und Staatsinteressen verkannte. Die Universalität wurde ihrerseits dadurch verunmöglicht, daß durch die Einführung des Veto-Rechts den Großmächten die Möglichkeit gegeben wurde, ihren Einfluß und ihre Stellung für eigene Interessen zu mißbrauchen ²⁷².

IV. Der Nordatlantikpakt

Die „Nord-Atlantik-Pakt-Organisation“ (North-Atlantic-Treaty-Organization, NATO) soll im folgenden als wichtigste und einflußreichste Erscheinungsform einer sich seit mehreren Jahren abzeichnenden Entwicklung kurz dargestellt werden.

Bereits vor dem zweiten Weltkrieg machte Clarence Streit in seinem Buche „Union Now“ auf die Notwendigkeit einer „Federal Union of the Democracies of the North Atlantic“ aufmerksam. Er ging dabei von der These aus, daß der Kern dieser Föderation entweder die (damals herrschenden) Diktaturstaaten, die Demokratien oder beide Organisationsformen gemeinsam sein könne. Die Diktaturen — führte er aus ²⁷³ — seien jedoch nicht imstande, eine einheitliche Regierung zu bilden, da jede für sich total und ausschließlich sei, eine Unterordnung unter eine gemeinsame Regierung einer Selbstaufgabe gleichkomme. Noch weniger ließen sich Demokratien und totalitäre Staaten (autocracies) föderieren, denn es sei undenkbar, daß das eine Volk an die Idee der Volkssouveränität glaube,

²⁷⁰ UN, General Assembly, Resolutions Adopted, Doc. A/64, S. 39.

²⁷¹ Yearbook, 1946/47, S. 130.

²⁷² Vgl. die Bestrebungen, das Vetorecht der fünf Großmächte zu beschränken: Goodrich/Hambro, S. 136.

²⁷³ S. 127.

während das andere gerade vom Gegenteil — der Unmöglichkeit einer demokratischen Willensbildung — überzeugt sei. Aus diesem Grunde müsse sich der Kern ausschließlich aus demokratischen Staaten zusammensetzen ²⁷⁴. Der gemeinsame Glaube an das Prinzip der Volkssouveränität, die gleiche Staatsauffassung (concept of the state) sei das einigende Band, welches die Föderation ermögliche ²⁷⁵. Streit kommt demzufolge zum Schluß, daß sich die freiheitlich-demokratischen Staaten Westeuropas (mit Ausschluß des damals faschistischen Italiens und des nationalsozialistischen Deutschlands), Großbritannien und seine Dominien und die Vereinigten Staaten von Amerika zur Atlantik-Union zusammenschließen sollten ²⁷⁶.

Die Atlantik-Charta stellte die erste Verwirklichung dieses Gedankens der „atlantischen Gemeinschaft“ — wenn auch in abgeänderter Form — dar. Sie verkündete das Recht aller Völker, ihre Regierungsform selbst wählen zu können, und weist auf ein zukünftiges, „umfassenderes und dauernderes System der allgemeinen Sicherheit“ hin ²⁷⁷.

Im Laufe der folgenden Jahre bildeten sich drei Gruppen ²⁷⁸ heraus, die den Gedanken der Atlantik-Union in irgendeiner Weise fortgeführt wissen wollten. Die erste Gruppe — die ihren Rückhalt hauptsächlich in den Vereinigten Staaten hat — war der Ansicht, die Zeit der Einigung Europas sei bereits überholt und man müsse nun zu einer Einigung auf atlantischer Ebene schreiten. Die zweite vertrat die Auffassung, daß die atlantische Gemeinschaft von zwei in sich geschlossenen Einheiten getragen werden müsse: den Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft, die Westeuropa und das britische Commonwealth umfasse (sog. Zweisäulentheorie); die letzte Gruppe verfocht die sog. „Drei-Säulen-Theorie“, nach welcher Europa als Bundesstaat neben dem britischen Commonwealth und den USA die atlantische Gemeinschaft bilden sollte. Die bisherige Entwicklung hat noch keine Entscheidung für oder gegen eine dieser Theorien gebracht, der Atlantikpakt hat sich hingegen konsolidiert und kann darauf hinweisen, daß zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt die Ideen von Clarence Streit ihre Verwirklichung finden werden.

Die Organisation der UN und besonders ihres Sicherheitssystems wurde durch das Verhalten der Großmächte in Frage gestellt. Art. 51 der Satzung bot deshalb den westlich orientierten Ländern die Möglichkeit, innerhalb der UN-Satzung ein eigenes kollektives Sicherheitssystem aufzurichten, um

²⁷⁴ „The nucleus must be composed exclusively of democracies“ (S. 127).

²⁷⁵ S. 128 und 132.

²⁷⁶ S. 24.

²⁷⁷ Dieser Gedanke „entwickelte das Zukunftsbild eines organisch wachsenden Commonwealth, in dem sich die britische Völkergemeinschaft mit den Vereinigten Staaten, mit der europäischen Völkergemeinschaft und anderen regionalen Gliederungen verbinden würde“. Cornides, E.-A. 1952, S. 4614. Vgl. zur Atlantik-Charta: Brügel, J. W., E.-A. 1951, S. 4219 ff.

²⁷⁸ Cornides, S. 4615 ff.

sich im Falle des Versagens der UN „den Weg zu Selbstverteidigungsmaßnahmen im regionalen Rahmen offenzuhalten“²⁷⁹. Den ersten Schritt zur Errichtung einer derartigen Zusammenfassung der Kräfte bildete der im März 1947 zwischen Großbritannien und Frankreich abgeschlossene Vertrag von Dunkirk. Die weitere Entwicklung hatte den Brüsseler Pakt zum Resultat, welcher der unmittelbare Vorläufer des Atlantikpaktes werden sollte. Der Pakt von Brüssel, abgeschlossen am 17. März 1948 zwischen Großbritannien, Frankreich und den Benelux-Staaten, enthielt Bestimmungen für eine Zusammenarbeit der fünf Staaten in wirtschaftlichen und sozialen Fragen²⁸⁰. Wichtig für uns ist die ausdrückliche Wiederholung und Präzisierung der schon in der UN-Präambel enthaltenen Grundsätze der Anerkennung der Menschenrechte und der Freiheitsrechte²⁸¹. Hinzu tritt aber — und dies scheint uns die richtungsweisende Grundidee des Paktes anzudeuten — die Übereinkunft, daß sich die Vertragspartner verpflichten, „to fortify and preserve the principle of democracy, personal freedom and political liberty, the constitutional traditions and the rule of law, which are their common heritage“²⁸². Die Gemeinsamkeit der hier genannten Prinzipien begründet die Basis des Brüsseler-Paktes²⁸³, seine Idee und — wenn auch nur schwache²⁸⁴ — Ergebnisse waren der entscheidende Schritt zu einer Konsolidierung der westlichen Welt. Die bescheidene Wirkung des Brüsseler-Paktes und die sich immer deutlicher abzeichnende Teilung der Welt in zwei „Blocks“ verstärkte das Bedürfnis, die gegenseitige wirtschaftliche und militärische Hilfeleistung der fünf Signatarmächte zu erweitern und konsolidieren. Durch Aufnahme der Vereinigten Staaten und Kanada und später anderer Staaten in dieses Sicherheitssystem entstand der Atlantikpakt²⁸⁵.

Am 4. April 1949 wurde der Nordatlantikpakt von den Außenministern der 12 Mitgliedstaaten (Belgien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Vereinigte Staaten und Großbritannien) unterzeichnet. Der Vertrag enthielt zunächst nur sehr allgemeine Angaben über die zu schaffende Organisation²⁸⁶, er übernahm — beinahe wörtlich — die Präambel und damit die Grundprinzipien des Brüsselerpaktes. Als oberste Organe waren ein Rat (Council)²⁸⁷ und ein

²⁷⁹ Cornides, S. 4613; vgl. über das Verhältnis von UN zum Atlantikpakt: Hagemann; Beckett u. a.

²⁸⁰ Vgl. Text bei Beckett, S. 59 ff.

²⁸¹ „... to reaffirm their faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, and in the other ideals proclaimed in the Charter of the UN.“

²⁸² Präambel, von uns hervorgehoben.

²⁸³ Text vgl. Beckett, S. 23 ff.

²⁸⁴ Vgl. Cornides, S. 4614; Beckett, S. 25.

²⁸⁵ Cornides, ibidem; Volle, Atlantikpakt, S. 4745 ff.

²⁸⁶ Art. 9.

²⁸⁷ Art. 9.

Verteidigungsausschuß (Defence Committee) ²⁸⁸ vorgesehen, Unterorgane sollten nur im Bedarfsfalle gebildet werden ²⁸⁹.

Die ganze Organisation des Atlantikpaktcs war locker und elastisch, um sich den jeweiligen politischen Verhältnissen und Bedürfnissen anpassen zu können, und stellt damit eines der eindrucklichsten und besten Beispiele des „functional approach“ dar ²⁹⁰. Durch die Schaffung eines Rates der Stellvertreter (der Außenminister) im Mai 1950, eines Ständigen Rates für zivile Aufgaben und der Stelle eines Generalsekretärs wurde die Organisation weitgehend ausgebaut und ihrem wachsenden Aufgabenkreis angepaßt ²⁹¹. Ausbau und Erweiterung der militärischen Struktur fanden bei der Durchführung der organisatorischen Reform die stärkste Berücksichtigung.

Die Zulassung zum Beitritt stand bzw. steht allen Staaten offen, welche die in der Präambel statuierten Voraussetzungen erfüllen. „Der Pakt will seine Mitglieder nicht zu einem Befolgen dieser Grundsätze anhalten, sie sind eine Voraussetzung der Mitgliedschaft“ ²⁹². Zu dem gemeinsamen Interesse der Sicherheits- und Friedensbewahrung trat ein weiteres — grundlegendes — Element hinzu: die Gemeinsamkeit der politischen Gesinnung, die in der übereinstimmenden Ablehnung einer bestimmten Ideologie ihren entschiedensten Ausdruck fand. Die Gemeinsamkeit der Rechtsüberzeugung, die „common heritage and civilisation of their people“ als politisch-geistige Basis des Paktcs mußte aber hinter der politisch-militärischen Notwendigkeit einer gemeinsamen Verteidigung zurücktreten: die Aufnahme von Griechenland und der Türkei und der Versuch der Vereinigten Staaten, Spanien in den Pakt einzuschließen, beweisen diese Feststellung eindrucklich ²⁹³.

Mit dem Atlantikpakt kam man der Verwirklichung der Idee einer „Atlantischen Gemeinschaft“ näher. Die elastische Organisationsform, die Belassung der Souveränität bei den Mitgliedstaaten (Einstimmigkeitsprinzip für Neuaufnahmen, z. B., Art. 10) oder die Entscheidungsfreiheit jedes Staates darüber, wie weit er dem angegriffenen Partner Hilfe leisten soll, zeigen, daß man von der „Atlantik-Union“ noch weit entfernt ist. Trotz-

²⁸⁸ Vgl. dazu Volle, a. a. O., S. 4745.

²⁸⁹ *ibidem*.

²⁹⁰ Bodmer, H., Diss. Entwurf, S. 75. Er fährt fort: „Danach soll ein Zweck auf die Art erreicht werden, daß lediglich das Ziel festgelegt wird und alles weitere einer organischen Entwicklung überlassen bleibt.“

²⁹¹ Vgl. dazu Volle, Konsolidierung, S. 5551 ff.

²⁹² Bodmer, H., S. 75.

²⁹³ Vgl. hierzu Volle, Auswirkungen der Verteidigungsbemühungen der NATO-Länder, E.-A. 1952, S. 4759. Interessant ist die Erklärung des ehemaligen britischen Kriegsministers Strachey, der sagte, die britische Regierung widersetze sich dem Beitritt Spaniens aufs schärfste. Der Atlantikpakt sei ein Pakt demokratischer Staaten; Spanien könne jedoch nicht als demokratischer Staat bezeichnet werden. Vgl. die geschichtliche Entwicklung und die Vorkommnisse, bis Griechenland und die Türkei in den Atlantikpakt aufgenommen wurden in E.-A., 1952, S. 4759; Vgl. in Bezug auf die Aufnahme der Türkei und Griechenland: a. a. O., S. 4722 f.

dem kann der Atlantikpakt auf Grund seiner Entstehung, seiner Grundlagen und seiner Weiterbildung als Staatenorganisation nicht übergangen werden. Er ist u. E. die wichtigste, auf freiheitlich-demokratischer Grundlage beruhende Staatenverbindung, die sich — im Hinblick auf die Verfolgung eines gemeinsamen Zweckes — im Gegensatz zum VB und den UN auf einen bestimmten Kreis von Staaten beschränkt und damit nicht nur das Kollektivinteresse, sondern eine bestimmte Staatsform als Basis voraussetzt. Wie weit dieses zweite Element allerdings seine verbindende Kraft beibehält, wenn das Kollektivinteresse wegfällt, sei dahingestellt.

4. Kapitel

DIE FÖDERATIONSBESTREBUNGEN IN EUROPA NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEGE

I. Allgemeines

Mit den folgenden Ausführungen ist keineswegs beabsichtigt — und dazu wären diese auch gar nicht in der Lage — eine erschöpfende Übersicht über die Problematik der europäischen Einigung zu geben. Es soll aber doch versucht werden — im Hinblick auf die Ausführungen des dritten Teils (vgl. S. 144) — und die Bedeutung der Föderationsidee überhaupt — einige Aspekte der Einigungsbestrebungen in Westeuropa darzulegen.

Wenn von der „Einigung Europas“ gesprochen wird, dann muß zu allererst eine Einschränkung gemacht werden: Europa bedeutet in diesem Falle nur einen Teil des europäischen Kontinents. Konnte Coudenhove-Kalergi in seinen Pan-Europa-Plänen²⁹⁴ noch von einem Europa sprechen, das sowohl die Oststaaten wie auch Großbritannien, Portugal, Finnland usw. umfaßte, so bewirkten die politischen Verhältnisse in den einzelnen Ländern, daß man heute im Hinblick auf die sechs Schuman-Plan-Länder von einem „Kern-Europa“ sprechen muß.

Im weiteren ist der Begriff „Einigung“ zum mindesten zweideutig, d. h. es stehen sich bei den „Einigungsplänen“ zwei Konzeptionen gegenüber, welche sich dadurch unterscheiden, daß sie verschiedene Wege des für eine Einigung notwendigen methodischen Vorgehens befürworten. Es sind dies die Begriffe der Kooperation und Föderation²⁹⁵. Erstere — vor allem durch die englische Theorie vertreten — läßt die Streitfrage der Eigen- und Bun-

²⁹⁴ Vgl. einige seiner Werke: Pan-Europa, Wien 1923; Kommen die Vereinigten Staaten von Europa? Glarus, 1938; Aus meinem Leben, Zürich 1950, u. a.

²⁹⁵ In seiner Einleitung zu dem Artikel von A. Bulloch, Föderation oder Kooperation, E.-A. 1949, S. 1849, weist W. Cornides darauf hin, daß „nicht nur Tatsachen, sondern auch ideologische Konzeptionen, geistige Standorte und gefühlsmäßige Haltungen“ die europäische Wirklichkeit bestimmten.

desstaatlichkeit beiseite und beschränkt sich auf eine praktische, funktionelle Zusammenarbeit der interessierten Staaten auf bestimmten Sachgebieten (sog. „functional approach“). Die Souveränität der Staaten wird nicht an ein übergeordnetes Organ übertragen, sondern verbleibt bei den einzelnen Staaten, welche in letzter Instanz zu entscheiden haben. Das Funktionieren der Zusammenarbeit beruht auf den „Ad- hoc-Organen“, welche von Fall zu Fall, nach Maßgabe des Bedürfnisses, errichtet werden²⁹⁶. Die Vertreter dieser Theorie sehen deshalb die europäische Einigung in der größtmöglichen Ausdehnung des Systems der engsten Zusammenarbeit auf bestimmten Gebieten der Politik und Wirtschaft²⁹⁷. Durch diese Methode der gegenseitigen Annäherung der Staaten auf ihnen gemeinsamen Interessensgebieten wird die Tendenz, eine Organisation nur für diejenigen Bereiche zu schaffen, in denen bereits eine irgendwie geartete Homogenität besteht, offensichtlich. Die Zusammenarbeit der Staaten, ihre Einordnung und Koordination in den zu diesem Zweck errichteten Organen, läßt nicht nur eine organisatorisch-rechtliche, sondern auch eine langsam wachsende politische Homogenität unter den Beteiligten entstehen, die für die künftige Föderation nur von Nutzen sein kann. Die gemeinsamen Interessen werden sich verstärken, die gemeinsam geführten Organe und Institutionen üben ihren Einfluß auf die politische Haltung, das innerstaatliche Leben aus und lassen durch ihre integrierende Wirkung den Übergang vom Staatenbund²⁹⁸ zum Bundesstaat als zwangsläufig erscheinen.

Dieser Theorie steht diejenige des sog. „federal approach“ gegenüber. Es ist — generell gesagt — die Einigung Europas auf föderativem Wege, d. h. durch die Annahme einer Verfassung durch alle beteiligten Staaten soll ein Bundesstaat oder ein bundesstaatsähnlicher Zusammenschluß gegründet werden²⁹⁹.

Die Theorie des „federal approach“ empfing ihren stärksten Impuls nicht zuletzt durch das Mißtrauen gegenüber dem Staatenbund, dem infolge seines Konventionscharakters die Durchsetzungskraft seiner Kollektivorgane mangelte und deshalb meistens gerade dann versagte, wenn sein Funktionieren am notwendigsten gewesen wäre.

Als letztes in diesem kurzen theoretischen Überblick sei auf die Besonderheit des Vorgehens bei der Bildung der europäischen Föderation hingewiesen³⁰⁰. Im Gegensatz zu den bisher behandelten Bundesstaaten und

²⁹⁶ Aus diesem Grunde mag der Atlantikpakt als eindrucklichstes Beispiel für den „functional approach“ dienen.

²⁹⁷ Vgl. dazu den Vorschlag von Bulloch, a. a. O., einen ständigen Ausschuß westeuropäischer Ministerpräsidenten zu bilden, um damit wichtige innen- oder außenpolitische Entscheidungen der einzelnen Staaten gemeinsam beraten zu können.

²⁹⁸ Was ja oft die Form des „functional approach“ sein kann.

²⁹⁹ Vgl. die Unterscheidung von Bundesstaat und Staatenbund oben S. 39 ff.

³⁰⁰ Wir beschränken uns auf die kontinentalen, föderalistischen Einigungsbestrebungen, vor allem auf Grund der Verfassungsentwürfe der sechs Schumannplan-Länder vom 10. März 1953.

ihrer Entwicklung soll hier die Stufe des Staatenbundes übersprungen und direkt ein Bundesstaat gebildet werden. Dieser soll aus den verschiedenen, bereits in Kraft stehenden oder sich kurz vor der Verwirklichung befindenden Verträgen³⁰¹ unter den beteiligten Staaten hervorgehen, seine Zuständigkeiten wird er zur Hauptsache aus den in diesen Verträgen enthaltenen, ihm übertragenen Kompetenzen ableiten. Im Gegensatz zum VB und den UN beschränken sich die Einigungspläne auf einen bestimmten Kreis von Staaten, deren Souveränität an den Gesamtstaat abgetreten werden soll³⁰².

II. Die Entwicklung seit 1945

Der Gedanke der Einigung Europas fand in neuerer Zeit seinen ersten und stärksten Widerhall durch die Pan-Europa-Bewegung, welche im Jahre 1923 durch Graf Coudenhove-Kalergi gegründet wurde und deren Bemühungen das bekannte Briand-Memorandum an die Regierungen aller europäischen Staaten im Mai 1930 zu verdanken war³⁰³. Nach dem zweiten Weltkriege wurde die Einigungsidee wieder in vermehrtem Maße aufgegriffen und an die Öffentlichkeit getragen, nachdem sie während des Krieges in privaten Organisationen und in Kreisen der Widerstandsbewegung sich erhalten hatte³⁰⁴. Diese Organisationen der verschiedensten politischen und wirtschaftlichen Richtungen schlossen sich im Mai 1948 zum *Mouvement Européen* als Dachverband zusammen³⁰⁵, welches — obwohl notwendigerweise innerlich sehr heterogen zusammengesetzt — „la force morale et matérielle décisive“ darstellte, „qui a permis à l'idée européenne de passer dans une phase de réalité“³⁰⁶.

Ungefähr zur selben Zeit, am 1. Januar 1948, wurde das Abkommen über die Zollunion der Niederlande, Belgien und Luxemburgs unterzeichnet. Die Gründe dieses Zusammenschlusses als Resultat langjähriger Verhandlungen³⁰⁷ waren neben den politischen Aspekten vor allem die günstigen wirtschaftlichen Ergänzungsmöglichkeiten zwischen dem industriellen Bel-

³⁰¹ Montan-Union, Europäische Gemeinschaft.

³⁰² Vgl. Maier, S. 164. Nicht zugestimmt kann ihrer These werden, daß die Fundierung des Zusammenschlusses auf nur wirtschaftlicher Basis geschähe.

³⁰³ Vgl. hierzu die Werke von Coudenhove-Kalergi, sowie „Documents relatifs à l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne, Paris 1930; Exposé des motifs et projet d'union européenne“ bei Schücking/Welberg, S. 148 f.; Göppert (Europa-Union).

³⁰⁴ Vgl. hierzu die interessanten Ausführungen von C. H. Pegg, *Die Résistance als Träger der europäischen Einigungsbestrebungen in Frankreich während des zweiten Weltkrieges*, E.-A., 1952, S. 5197 ff.

³⁰⁵ Vgl. hierzu den kurzen Überblick über Entstehung und Entwicklung der verschiedenen „Europa-Organisationen“ bei Voyenne, *Petite Histoire de l'idée européenne*, S. 142 ff.

³⁰⁶ Voyenne, a. a. O., S. 146.

³⁰⁷ Vgl. im folgenden: Das Benelux-Abkommen vom 1. 1. 1947 in E.-A., 1948, S. 1209 ff.

gien und Luxemburg und dem mehr landwirtschaftlich orientierten Holland. Inhalt des Abkommens war demnach ein regional begrenztes wirtschaftspolitisches Zusammenarbeiten der drei Länder und eine gemeinsame Zollpolitik, welche später auf eine gemeinsame Wirtschaftspolitik ausgedehnt werden sollte.

Einen Monat später, am 30. Januar, wurden von den Außenministern der Beneluxstaaten die britisch-französischen Vorschläge für die Gründung einer „West-Union“ geprüft und ihnen zugestimmt. Der bilaterale Vertrag von Dünkirchen zwischen Großbritannien und Frankreich sollte auf die Beneluxstaaten ausgedehnt und damit eine wirksame Zusammenarbeit der fünf Länder im Hinblick auf die gemeinsam zu lösenden Fragen gewährleistet werden. Der Brüsseler Pakt³⁰⁸ wurde am 17. März unterzeichnet, sein Inhalt bereits angedeutet (vgl. oben S. 99). Schon im Rahmen dieses Brüsseler-Paktes prüfte man die Schaffung einer „europäischen Versammlung“, an welcher nicht nur die fünf Vertragsstaaten, sondern ein weiterer Kreis westeuropäischer Länder teilnehmen sollten. Am 5. Mai 1949 erfolgte in London anlässlich der Zehnmächtekonferenz die Gründung des „Europa-Rates“, dessen Statut am 3. August desselben Jahres in Kraft trat (erste Signatarstaaten: Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg die Niederlande, Norwegen und Schweden; Griechenland, Island und die Türkei folgten unmittelbar nachher der Einladung zum Beitritt, Deutschland wurde ab März 1950 als assoziiertes, im Mai 1951 als vollberechtigtes Mitglied zugelassen).

Das Statut des Europa-Rates war nach geheimen Beratungen am 5. Mai 1949 angenommen und veröffentlicht worden. Es ist anzunehmen, daß bei den Beratungen nicht nur die bisherigen bereits verwirklichten staatlichen Zusammenschlüsse als Diskussionsbasis dienten, sondern die zahlreichen Vorschläge der privaten Europa-Bewegungen, insbes. der ein Jahr zuvor gegründeten „Europäischen Bewegung“, wesentliche Richtlinien darstellten³⁰⁹.

In Bezug auf die in Betracht kommenden Mitgliedstaaten einer europäischen Union wurde von allem Anfang an festgehalten, daß nur solche Länder in Frage kommen könnten, deren Vertreter auf Grund demokratischer Methoden gewählt seien³¹⁰. Ferner heißt es in den „Schlußfolgerungen und Empfehlungen des Brüsseler Kongresses der Europäischen Bewegung“³¹¹: „Europäische Kultur findet ihren Ausdruck in jener demokratischen Tradition, an der alle unsere Nationen teilhaben. Wir alle glauben an eine Herrschaft des Rechts . . . , daß die menschliche Persönlichkeit un-

³⁰⁸ Vgl. Beckett, S. 59 und E.-A. 1949, S. 1810 ff.

³⁰⁹ Vgl. u. a. das Memorandum des Exekutivausschusses der Europäischen Bewegung vom 23. 11. 48 (Europa, S. 118 ff. insbes. 121); Resolution des politischen Ausschusses des Europa-Kongresses, Mai 1948 (Europa, S. 110).

³¹⁰ Vgl. darüber den Brief Spaaks in E.-A., 1949, S. 2577.

³¹¹ Europa, S. 123; E.-A., 1948, S. 2025.

antastbar ist und daß die mit ihr verbundenen Grundfreiheiten gegen jede Form des Totalitarismus garantiert werden müssen. . . . Letztlich glauben wir, daß der Begriff der Demokratie die Freiheit der Kritik und damit das Recht der Opposition einschließt.“

Die Präambel der Satzung des Europa-Rates enthält dieselbe Grundsatz-erklärung³¹², die — in kürzerer Form — nochmals in Artikel 3 der Satzung (Mitgliedschaft)³¹³ wiederholt wird. Die Umschreibung der Mitgliedschaftsbedingungen wurde damit erheblich enger gefaßt als dies bei den bisher behandelten quasi-universellen Organisationen der Fall ist. Die Möglichkeit einer solchen genaueren Umschreibung fand sich im Hinblick auf die schon bestehende Übereinstimmung von kulturellen, sozialen, geistigen und politischen Anschauungen weit eher. Außerdem bestanden bereits zahlreiche Organisationen, deren Mitglied die Mehrzahl der im Europa-Rat vertretenen Staaten war. Die Gemeinsamkeit geistig-kultureller Überlieferungen und politischer Traditionen war zugleich Grundlage für die Errichtung des Europa-Rates wie Ausgangspunkt für eine engere Zusammenarbeit unter den westeuropäischen Staaten. Diesen wird bei ihrem Eintritt in den Rat die Verpflichtung auferlegt³¹⁴, an den im Kapitel I der Satzung enthaltenen Aufgaben „aufrichtig und tatkräftig“ mitzuarbeiten. Artikel 1 weist — wie schon die Präambeln des Nordatlantikpaktes und des Brüsseler-Fünf-Mächte-Paktes es tun — „auf den Schutz und die Förderung der Ideale und Grundsätze, die das gemeinsame Erbe bilden“ als Aufgabe der beteiligten Staaten hin. Diese Bestimmungen mögen wenigstens als ein Versuch angesehen werden, die Gemeinsamkeiten aller Mitgliedstaaten hervorzuheben und vertragsmäßig zu verankern, vor allem jedoch das Vorhandensein ähnlicher oder gleicher Grundlagen als Bedingung zur Aufnahme zu statuieren. Wie weit allerdings die Interpretation und Beachtung der in der Präambel und den ersten Artikeln enthaltenen Prinzipien geht und wie stark politische Interessen bei der Aufnahme von neuen Mitgliedern eine Rolle spielen, ist — vor allem angesichts der Aufnahme der Türkei in den Europa-Rat — schwer zu beurteilen³¹⁵.

³¹² „... in unerschütterlicher Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker und von jeher die Quelle der persönlichen Freiheit, der politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechtes bilden, auf denen die wahre Demokratie beruht...“ (Europa, S. 199).

³¹³ Art. 3 (Europa, S. 199): „Jedes Mitglied erkennt den Grundsatz der Vorranghaft des Rechts und der Anwendung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf alle seiner Herrschaftsgewalt unterstellten Personen an...“

³¹⁴ Schluß-Satz des Art. 3: „Es (sc. das Mitglied) verpflichtet sich, bei der Erfüllung der in Kapitel I (Aufgabe des Europa-Rates) bestimmten Aufgabe aufrichtig und tatkräftig mitzuarbeiten.“

³¹⁵ Die Entscheidung über die Aufnahme von Mitgliedern steht nach Art. 20 c der Satzung dem Ministerkomitee zu. Allerdings ist nicht Einstimmigkeit, sondern nur eine $\frac{2}{3}$ Mehrheit zur Beschlußfassung erforderlich. Später (anläßlich der 8. Tagung des Ministerkomitees, Mai 1951) wurde diese Bestimmung dahingehend

Die Bestrebungen des Europa-Rates, auf Grund seiner Beitrittsbedingungen eine gewisse politische Homogenität zu erreichen, sind nicht zu überschätzen. Man ging zwar von der richtigen Erkenntnis aus, daß eine derartige Homogenität die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten wesentlich erleichtern werde³¹⁶, stellte aber gerade dieses gemeinsame Bekenntnis zur Demokratie und den Freiheitsrechten bewußt in Gegensatz zu den kommunistisch-autoritären Staaten; die nähere Prüfung der rechtlichen und politischen Verhältnisse innerhalb der nicht-kommunistischen westeuropäischen Länder glaubte man deshalb vernachlässigen zu können. Der Zweck, den man mit diesen Aufnahmebestimmungen zu erreichen suchte, war also weniger ein juristisch-staatsrechtlicher (weitgehende Homogenität unter den Mitgliedern des Europa-Rates), als vielmehr ein politischer: das grundsätzliche Bekenntnis zur „westlichen“ Demokratie. Daß damit zugleich eine politische Homogenität — die ja in einem gewissen Ausmaß bereits vorhanden war — erreicht wurde, erscheint eher sekundärer Natur. Dies vor allem deshalb, weil dem Europa-Rat als überwiegend konsultativem Organ keinerlei Mittel zur direkten Durchsetzung seiner Beschlüsse zur Verfügung stehen, womit er die Befolgung der Satzungsbestimmungen bei den Mitgliedern hätte erzwingen können.

Trotzdem waren Ergebnisse möglich, die ohne das Vorhandensein einer bestimmten Gleichartigkeit unter den Teilnehmerländern nicht oder nur in beschränktem Maße denkbar gewesen wären. Dies betrifft in erster Linie das Zustandekommen der Erklärung der Menschenrechte.

Anläßlich seiner Tagung vom 13. August 1949 billigte der Ministerausschuß des Europa-Rates den Vorschlag der Konsultativversammlung, in Bezug auf die Erhaltung und weitere Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (gemäß Art. 1) die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen³¹⁷. Die daraufhin nach längeren Beratungen³¹⁸ entstandene „Konvention des Europa-Rates über die Menschenrechte“ wurde am 4. 11. 1950 von Vertretern von 13 der 15 Mitgliedstaaten unterzeichnet³¹⁹ und damit

ergänzt, daß das Ministerkomitee, bevor es einen Staat nach Maßgabe der Bestimmung der Art. 4 und 5 zum Beitritt einlädt, die Stellungnahme der Beratenden Versammlung einzuholen habe (Vgl. Europa, S. 209).

Vgl. über die Aufnahme Deutschlands in den Rat E.-A., 1950, S. 3127 ff., insbes. den Brief des Generalsekretärs des Rates, S. 3132. Vgl. die Begründung, welche eine Erschwerung der Aufnahme Portugals und evtl. Spaniens zum Inhalt hat: E.-A., 1949, S. 2578.

³¹⁶ Was sich in mancher Hinsicht bestätigte, aber keineswegs durchgehend der Fall ist.

³¹⁷ Vgl. E.-A., 1950, S. 3371.

³¹⁸ Vgl. dazu J. W. Brügel, Die Konvention des Europa-Rates über die Menschenrechte, E.-A., 1951, S. 3615 ff.

³¹⁹ Die Unterschriften Griechenlands und Schwedens wurden nachgetragen, sobald die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt waren. Vgl. dazu auch L. C. Green, The European Convention on Human Rights, World Affairs, 1951,

der erste internationale Vertrag zur Sicherung der Menschenrechte abgeschlossen. Diese Tatsache ist immerhin als beachtenswerter Fortschritt in der Annäherung und Angleichung der westeuropäischen Staaten untereinander zu vermerken, obgleich auch hier nicht zu übersehen ist, daß es zur Zeit noch an der Möglichkeit fehlt, die in der Konvention enthaltenen Bestimmungen mit Hilfe eines internationalen Organs überwachen und durchsetzen zu können ³²⁰.

Auf wirtschaftlicher Basis wurde am 16. April 1948 die „Europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (Organization for European Economic Cooperation, OEEC) gegründet, der dieselben Länder, die später dem Europa-Rat angehören sollten, sowie Österreich, Portugal, die Schweiz und Triest beitraten ³²¹. Auf Beschluß des Rates der OEEC unterzeichneten die Mitglieder am 19. September 1950 das Abkommen über die „Europäische Zahlungsunion“ (EZU) ³²².

Den unzweifelhaft bedeutsamsten Versuch einer wirtschaftlichen Zusammenfassung westeuropäischer Staaten auf einem bestimmten Gebiet stellt der am 10. Februar 1953 in Kraft getretene sog. „Schuman-Plan“, d. h. die „Europäische Kohlen- und Stahlgemeinschaft“ oder „Montan-Union“, dar. Ihre Gründung war ein neuer Weg, vom üblichen Schema des Zusammenschlusses von Staaten abzuweichen und eine bessere, den gegebenen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen angepaßte Lösung zu finden. Politische Gemeinschaften bildeten sich bisher grundsätzlich nur in zwei Formen: als Zusammenfassung von Staaten zu einer Gesellschaft souverän bleibender Nationalstaaten oder als Verschmelzung von Staaten zu einem souveränen Gesamtstaat, in welchem die Glieder keine oder höchstens sehr beschränkte Souveränitätsrechte mehr besitzen ³²³. Mit der Montan-Union wurde erstmals eine (wirtschaftliche) Gemeinschaft gegründet, in der gewisse Befugnisse der Mitgliedstaaten zu einer „übernationalen“ Gemeinschaft zusammengefaßt sind bei gleichzeitiger Beibehaltung ihrer staatlichen Existenz.

Der Vertrag wurde am 18. April 1951 von Vertretern der Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und der Niederlande unter-

S. 432 ff.; A. Robertson, *The European Convention for the Protection of Human Rights*, British Yearbook of International Law, 1950, S. 145 ff.; über die Zusatzprotokolle vgl. J. W. Brügel, E.-A., 1952, S. 5137 ff.

³²⁰ J. W. Brügel: „Trotzdem soll man ihren (sc. der Konvention) Wert und ihre Bedeutung nicht unterschätzen. Sie ist immerhin ein Anfang... und ist bisher das konkreteste Ergebnis der Zusammenarbeit europäischer Länder im Europarat.“ (E.-A., 1951, S. 3618).

³²¹ Vgl. den Vertragstext in E.-A., 1948, S. 1345.

³²² Vgl. die Entwicklungsgeschichte von OEEC und EZU bei Schilling. Der Europäische Wirtschaftsrat (OEEC) und das Abkommen über die Europäische Zahlungsunion (EZU), E.-A., 1952, S. 4873 ff.

³²³ Sahn, E.-A., 1951, S. 3977 (Vorwort von Steindorff).

zeichnet. Die Gemeinschaft ist nach Artikel 6 eine überstaatliche Organisation, die selbst Völkerrechtssubjekt ist und eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. „Sie faßt die ihr von den Mitgliedsstaaten durch den Vertrag übertragenen Hoheitsrechte auf dem Gebiete von Kohle und Stahl zusammen und übt sie nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrages nunmehr aus eigenem Rechte aus“³²⁴. Der Vertrag ist somit nicht nur Gründungsurkunde, sondern gleichzeitig auch die Verfassung der Gemeinschaft. Diese beruht auf einem gemeinsamen Markt, verfolgt gemeinsame Ziele und hat gemeinsame Organe (Artikel 1). Die Ziele sind nicht nur wirtschaftlicher, sondern ebenso politischer Natur³²⁵: mit einem wirtschaftlichen Zusammenschluß der beteiligten Staaten sollte zugleich auch die Integration des europäischen Westens vorangetrieben werden. Solange eine umfassende Einigung nicht zustande kommt, sollte sie wenigstens auf Teilgebieten erfolgen³²⁶.

Die Bindung der Mitgliedsstaaten an die Gemeinschaft und deren Einfluß auf die Staaten ist — im Gegensatz zu den bisherigen internationalen Organisationen — verhältnismäßig stark. Nach Artikel 86 verpflichten sich die Mitgliedstaaten, alle geeigneten allgemeinen und besonderen Maßnahmen zu ergreifen, um die Erfüllung der Verpflichtungen zu sichern und jede Maßnahme zu unterlassen, die mit dem Bestehen des gemeinsamen Marktes unvereinbar ist. Andererseits besitzen die mit der „Durchführung von Kontrollaufgaben beauftragten Angehörigen der Hohen Behörde auf dem Gebiete der Mitgliedstaaten Rechte und Befugnisse, die nach den Gesetzen dieser Staaten den Angehörigen ihrer Finanzverwaltungen zustehen“³²⁷. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Institution des Gerichtshofes der Montan-Union zu³²⁸, da den Mitgliedstaaten das Recht zusteht, u. a. Entscheidungen der Hohen Behörde anzufechten (vgl. z. B. Art. 33, 37), dem Gerichtshof selbst aber die Möglichkeit eingeräumt ist, seine Entscheidungen auf dem Gebiete der Mitgliedstaaten zu vollstrecken (Art. 44).

Alle diese Bestimmungen stellen nicht allein neuartige Versuche einer überstaatlichen Zusammenarbeit dar, sondern setzen ihrerseits eine politische

³²⁴ Sahm, a. a. O., S. 3978.

³²⁵ Vgl. die Erklärung des französischen Außenministeriums vom 9. Mai 1950 in Europa, S. 301.

³²⁶ „Der Schuman-Plan hat für Kohle und Stahl dieselben Wirkungen, die sich für diese Wirtschaftszweige aus der Bildung eines europäischen Bundesstaates ergeben. Er bedeutet also nichts anderes als die Verwirklichung des europäischen Bundesstaates auf einem begrenzten wirtschaftlichen Teilgebiet“ (Steindorff, E.-A., 1951, S. 3955).

³²⁷ Art. 86, Abs. 4. Vgl. die weiteren Eingriffsmöglichkeiten der Hohen Behörde in die staatliche Souveränität insbes. in Art. 88 (Sanktionen gegen Mitgliedstaaten), 91 (Recht der Hohen Behörde zur Aussetzung von Zahlungen), 92 (Zwangsvollstreckung).

³²⁸ Vgl. Schlochauer, Europäischer Gerichtshof, Archiv des Völkerrechts, 1951/52, S. 388: „Die Tätigkeit des Gerichtshofes kann entscheidend dazu beitragen, natio-

Homogenität (von den wirtschaftlichen Aspekten ist hier abzusehen) der beteiligten Länder voraus, ohne welche ein Funktionieren der neuerrichteten Organe kaum denkbar wäre. Die Wirtschaftssysteme und die Auffassungen über Verfassungsverfassungen sind in den betr. Staaten unterschiedlich³²⁹; die gemeinsame Regelung betrifft deshalb nur Gebiete, die einer solchen Regelung bedürfen, alles übrige wird den Einzelstaaten vorbehalten³³⁰. M. a. W. sind nur dort, wo die staatlichen Interessen übereinstimmen oder wo ein allgemeines Interesse an ihrer Übereinstimmung besteht, gemeinschaftliche Organe mit entsprechenden Kompetenzen eingesetzt worden. Hier — wie bereits beim Brüsseler-Pakt und später beim Europa-Rat — bildete die Gleichartigkeit der politischen Systeme und Verhältnisse den Ausgangspunkt für eine weitere Integration, ermöglichte überhaupt zunächst einmal die grundsätzliche Einigung der beteiligten Staaten über das Projekt. Die gemeinsamen Interessen waren dagegen Gegenstand des Zusammenschlusses, Interessenskollisionen sollen durch die Verleihung einer Regierungs- und Vollziehungsgewalt an die „überstaatlichen“ Organe vermieden, bzw. beseitigt werden. Die Montan-Union erscheint damit als ein bedeutsamer Schritt, auf der Grundlage politischer Homogenität einzelne übereinstimmende staatliche Interessensgebiete in einer gemeinsamen (überstaatlichen) Organisationsform zusammenzufassen und damit dieser Gemeinschaft eine Basis zu schaffen, welche einen intensiveren und stabileren Zusammenschluß mehrerer Staaten garantiert.

Schließlich sei noch der am 10. März 1953 den Außenministern der Mitgliedstaaten der Montan-Union vorgelegte Vorentwurf über die „Satzung der Europäischen Gemeinschaft“ erwähnt. Die rechtliche Grundlage für den Verfassungsentwurf bildete der Artikel 38 des EVG-Vertrages, nach welchem die Mitgliedsstaaten verpflichtet waren, innerhalb eines halben Jahres diesen Entwurf durch eine eigens dazu eingesetzte Kommission ausarbeiten zu lassen.

Der Entwurf der Satzung hat endlich das Postulat der Föderalisten erfüllt. Bis anhin waren alle Versuche auf bestimmte politische, militärische und vorwiegend wirtschaftliche Gebiete beschränkt geblieben und damit die Methode des „functional approach“ angewandt worden. Nun sollte durch das Inkrafttreten einer Verfassung das bundesstaatliche Element in den Vordergrund rücken und damit der entscheidende Schritt zu einem europäischen Bundesstaat — wenn auch vorerst nur die sechs Länder der

nale Vorurteile gegenüber Entscheidungen der Hohen Behörde zu zerstreuen, die im Vertrag angestrebten Ziele zu erreichen sowie den übernationalen Charakter der Gemeinschaft zu stärken und dadurch die Entwicklung eines europäischen Rechtsbewußtseins zu fördern.“

Vgl. Art. 31 ff. und Protokoll über die Satzung des Gerichtshofes (Sahm, Schuman-Plan, S. 108 ff.).

³²⁹ Vgl. Steindorff, S. 3957.

³³⁰ Vgl. Steindorff, S. 3958.

Montan-Union umfassend — getan werden. Im Hinblick darauf ist das Verfassungsprojekt im dritten Teil noch genauer zu prüfen.

Die zahlreichen Projekte oder verwirklichten Pläne für eine engere Zusammenarbeit unter den westeuropäischen Staaten haben — trotz ihrer sonstigen Verschiedenheit — eines gemeinsam: die Erkenntnis, daß angesichts der machtmäßigen Überlegenheit von zwei Großmächten — USA und UdSSR — sich die nationale Beschränktheit der Mittel, die gegenseitige Abschließung voneinander und die unbedingte Bewahrung der staatlichen Souveränität nicht mehr rechtfertigen lassen, sondern einer engeren Zusammenarbeit — deren Maß durch die Bedürfnisse bestimmt wird — weichen muß. Ein eventueller Zusammenschluß aller Kräfte in einen Bundesstaat wird nicht nur mit dem Hinweis auf die realpolitischen Notwendigkeiten begründet und befürwortet, sondern als Ausdruck einer Zugehörigkeit zur selben kulturellen, geistigen, ja sogar politischen Grundhaltung gerechtfertigt. Wie weit gerade diese politische Übereinstimmung in der Gesinnung und in den Staatsformen vorhanden ist, sei am Ende des dritten Teiles noch kurz untersucht.

Exkurs:

KOMMUNISTISCHE INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

Sinn dieses Exkurses ist, in einem kurzen — und dementsprechend unvollkommenen — Überblick die Organisationsweise einiger kommunistischer Verbände aufzuzeigen und damit eine Vergleichsmöglichkeit gegenüber den bisher behandelten internationalen Organisationen zu gewinnen. Es soll auch hier das Hauptaugenmerk auf die Art der Erreichung einer Homogenität unter den Mitgliedern und innerhalb der Verbände selbst gerichtet und die Frage nach Vorhandensein und Wünschbarkeit der festgestellten Gleichartigkeit beantwortet werden.

Seit dem Siege der Bolschewistischen Partei in der Revolution von 1917 in Rußland sind dort Partei und Staat in ein enges Verhältnis gebracht worden, das am besten durch das Wort Lenins, es könne nicht eine einzige organisatorische Frage durch irgend eine staatliche Institution entschieden werden, „without the guiding instructions of the central committee of the Party“³³¹. Die Partei selbst bedürfe der „strengsten Disziplin“ und ohne eine „stählerne Partei“ sei die Erreichung der Diktatur des Proletariates unmöglich. Diese Leitsätze wurden in die Thesen der Kommunistischen Internationale (Komintern) am zweiten Komintern-Kongreß von 1920 und später in deren endgültige Verfassung von 1928 aufgenommen. Gleichzeitig bestimmte man auch, daß die Basis der Partei-

³³¹ Zit. nach Hunt, S. 149.

organisation aller kommunistischen Parteien der bereits in der Sowjet-Union eingeführte „demokratische Zentralismus“ sein solle³³². Durch diese Organisationsform wollte man eine möglichst große Durchschlagskraft der Parteien und ihrer Zusammenfassung in der Komintern erreichen. Zu diesem Zwecke strebte man einen „monolithischen“ Aufbau der Parteien an, d. h. es wurde durch eine entsprechende organisatorische Gliederung eine „einzigartige Machtzusammenfassung erreicht, die ein Höchstmaß an Einheitlichkeit und disziplinierter, wirkungsvoller Aktion verbürgt“³³³. Diese Form, der „demokratische Zentralismus“, wird als „freiwillige und vollständige Unterwerfung der Parteimitglieder unter eine selbstgewählte höchste Autorität“ definiert³³⁴. „Demokratischer Zentralismus bedeutet, daß die gesamte Parteiarbeit zentral gesteuert wird, während alle Parteiorgane gleichzeitig durch die breiten Massen der Parteimitglieder gewählt, kontrolliert und angeleitet werden. Der ‚demokratische Zentralismus‘ beruht auf folgenden Grundlagen: Alle Parteiorgane — von den untersten bis zu den obersten — sind demokratisch zu wählen. Die gewählten Organe müssen den Organisationsgruppen, von denen sie gewählt wurden, über ihre Tätigkeit regelmäßig Bericht erstatten. Die Entscheidung höherer Parteiorgane sind für alle ihnen untergeordneten Organe absolut³³⁵ verbindlich. Strenge, klassenbewußte Disziplin und Unterordnung der Minderheit gegenüber der Mehrheit ist erforderlich“³³⁶. Nach Hunt³³⁷ hängt beim „demokratischen Zentralismus“ alles davon ab, auf welchem Wort die Betonung liegt: „So long, therefore, as the emphasis was laid on ‚democratic‘, the application of the principle led to a regime no more rigid than that which prevailed in any continental Socialist Party, with the possible exception of the French. But when it was shifted to ‚centralism‘, it led to the monolith.“ Die Form und Durchführung des „demokratischen Zentralismus“ bei internationalen Organisationen gibt uns eine aufschlußreiche Vergleichsbasis zu der bisher behandelten Art und Weise des internationalen Zusammenschlusses von Staaten. Auch wenn man von der Verschiedenheit der Auffassung über den Begriff „Demokratie“ absehen mag, so muß die durchgehend einheitliche Strukturierung der unter kommunistischer Führung stehenden Organisationen gegenüber der mannigfachen Verschiedenartigkeit der übrigen Organisationsformen auffallen.

³³² Vgl. Hunt, S. 149; Schlesinger, Russia, S. 104; Timaschew, S. 50 ff; Schuman, S. 173 ff.

³³³ Vgl. Ost-Probleme, Demokratischer Zentralismus und innerparteiliche Demokratie, 4. Jahr, 1952, No. 34, S. 1112.

³³⁴ Die Verpflichtung der Masse der Parteimitglieder zu bedingungslosem Gehorsam gegenüber dieser Autorität ist nach der kommunistischen Theorie untrennbar von der „Freiheit“, mit der diese Wahl getroffen wurde.

³³⁵ Von uns hervorgehoben.

³³⁶ Aus „Das Jahr der Parteischulung“, 1951, veröffentlicht vom Zentralkomitee der tschechoslowakischen kommunistischen Partei, zit. bei Ost-Probleme, a. a. O.

³³⁷ Hunt, S. 150 f.

Während hier das Schwergewicht des Aufbaus auf dem föderalistischen oder zum mindesten „antizentralistischen“ Prinzip (mit dem Streben nach möglicher Bewahrung der Selbständigkeit) gelegen ist, sind die Mitglieder der kommunistischen Organisationen zu einer unbedingten Unterwerfung unter die Beschlüsse des Zentralorgans angehalten. Ihr Beitritt unterliegt zudem genau festgelegten Bedingungen, welche sie für eine erfolgreiche Kandidatur erfüllt haben müssen. Das wird besonders deutlich bei der Komintern. Ihr Gründungskongreß trat 1919 in Moskau zusammen³³⁸. Ein Jahr später wurden dem Kongreß 18 Bedingungen für die Zulassung zur Komintern unterbreitet, um damit eine weitgehende Einheitlichkeit unter den Mitgliedern zu erreichen. Diese Bedingungen enthalten nicht nur alle Grundsätze des Leninismus, sondern auch die Forderung nach Anerkennung des demokratischen-zentralistischen Prinzips³³⁹. Nachdem sich herausgestellt hatte, daß die 18 Bedingungen für eine durchgängige Uniformierung und Gleichschaltung der Mitgliedsorganisationen nicht genügten, erreichte man dieses Ziel (vor allem die endgültige Spaltung zwischen Sozialdemokratie und Kommunisten) durch Hinzufügung von drei weiteren Punkten: es war zugleich die völlige Unterordnung der Komintern unter die Kontrolle der sowjetrussischen Kommunistischen Partei (B). „Darum mußte dafür gesorgt sein, daß alle draußen blieben, die seine (Lenins) Vorstellung von einer autoritären Elite-Partei ablehnten. Dauernde Überwachung der neuen Organisation sollte sie gegen das Eindringen von Ketzern schützen. Dies waren in wenigen Worten die Grundideen der Kommunistischen Internationale“³⁴⁰. Am 22. Mai 1943 wurde ihre Auflösung allen nationalen Sektionen durch das Präsidium des Exekutiv-Komitees vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde von allen Mitgliedern angenommen³⁴¹.

Anfangs Oktober 1947 veröffentlichte die kommunistische Weltpresse ein Dokument, welches die Gründung eines „Kommunistischen Informationsbüros“ (Kominform) in Belgrad bekannt gab³⁴². Aus der Erklärung ging hervor, daß „the Communists must close their ranks, unite their efforts on the basis of the common anti-imperialist and democratic platform und rally round them all the democratic and patriotic forces of the people“³⁴³. Durch den Weltkrieg und die Schwächung des Komintern-

³³⁸ Vgl. die Entwicklungsgeschichte der Komintern bei Borkenau, S. 31 ff.

³³⁹ Vgl. Borkenau, S. 38. Er nennt dieses Prinzip die zentralistische Disziplin „von oben“. Die Aufnahmebedingungen verbanden dieses Programm der Schaffung von Massenparteien (im Gegensatz zur bisherigen „Elite“) mit dem offen ausgesprochenen Verlangen nach Fernhaltung der wichtigsten Führer der rekonstruktionistischen Parteien.“

³⁴⁰ Borkenau, S. 24.

³⁴¹ Vgl. Schuman, S. 453 und die zitierte Erklärung des Exekutivkomitees daselbst.

³⁴² Vgl. dazu Borkenau, S. 488 ff.

³⁴³ Hunt, S. 157.

apparates infolge interner Spaltungen waren die Beziehungen der kommunistischen Parteien untereinander gelockert worden, die Parteien genossen ein relativ hohes Maß an Selbstbestimmungsrecht. Die Parallelität der Entwicklung zur liberalen Haltung der Sowjetregierung im Kriege innerhalb des Landes kann nicht verborgen bleiben. Eine solche Lockerung mußte nun einer strafferen Organisation, der Kominform, weichen³⁴⁴. „Man darf wohl annehmen, daß die Kominform die Oberaufsicht über die gesamte Parteiarbeit auf dem europäischen Kontinente besaß³⁴⁵. Es war damit gelungen, einen Organisationsapparat ins Leben zu rufen, welchem nicht nur eine Weltgeltung zukam, sondern dessen homogene, „monolithische“ Zusammensetzung eine wirksame Arbeit und einwandfreies Funktionieren versprach. Wie stark die Forderung nach Disziplin und Einordnung in die Linie der Kominform gewesen sein mußte, geht aus dem Beispiel Jugoslawiens hervor: die im Juni 1948 in Bukarest (nicht etwa am Sitz der Kominform in Belgrad) zusammengerufene Kominform-Konferenz schloß Tito und seine Partei unter dem Hinweis auf seinen „Non-Konformismus“ aus³⁴⁶.

Die Internationale Demokratische Frauenföderation (IDFF) wurde auf Betreiben des kommunistischen französischen Frauenbundes kurz nach dem Kriegsende gegründet und konnte an ihrem ersten Weltkongreß am 1. Dezember 1945 bereits Abgeordnete aus 40 Ländern zählen³⁴⁷. Der Verband erstrebt die Vereinigung aller demokratischen und antifaschistischen Frauenorganisationen, bekämpft den Faschismus und fördert im Interesse eines dauerhaften Friedens die politische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit der Völker usw. Die Ziele sind also — mit Ausnahme einiger speziell für die Frauen bestimmten — ähnliche wie diejenigen der Kominform. Die anfänglich aus den verschiedensten politischen Richtungen zusammengesetzten Sektionen unterlagen bald dem kommunistischen Einfluß.

Oberstes Organ ist der Kongreß, der bis jetzt (1952) „ohne jegliche Kritik oder Diskussion“ die vom Exekutivkomitee beschlossenen Maßnahmen billigte. „Die Föderation hält sich also an das kommunistische Prinzip des ‚demokratischen Zentralismus‘, denn auch sie besitzt ein von einem Kongreß zum andern unbeschränkt herrschendes zentrales Befehlsorgan, dessen Entscheidungen für die untern Organisationen unbedingt verbindlich sind³⁴⁸.

Das Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ hat auch in den übrigen internationalen kommunistischen Organisationen Anwendung gefunden

³⁴⁴ Vgl. die interessante Begründung der Verlegung des Sitzes der Kominform nach Bukarest bei Borkenau, S. 492.

³⁴⁵ Borkenau, *ibidem*.

³⁴⁶ Vgl. Borkenau, S. 510.

³⁴⁷ Vgl. im folgenden: „Der Internationale Demokratische Frauenbund“ in: Ost-Probleme, 4. Jahr, 1952, No. 9, S. 258 ff.

³⁴⁸ Dasselbst.

(z. B. im Weltgewerkschaftsbund, im Weltbund der Demokratischen Jugend und im Weltstudentenbund). Es ist die „dialektische Einheit“ von Zentralismus und proletarischer Demokratie, welche „die zahlreichen örtlichen Parteiorganisationen zu einer zentralistischen Einheitsorganisation zusammenzuschweißen“ vermag³⁴⁹. Der Zentralismus gibt der Partei das Gepräge, er kommt in ihrem Aufbau, ihren einheitlichen Satzungen, ihrer strengen Disziplin und in der Zentralisierung und Konzentrierung der Führung auf eine Minderheit zum Ausdruck; die Demokratie ist hingegen nur in „gewissen Zeiten“ anwendbar³⁵⁰, d. h. sie muß in entscheidenden Situationen dem zentralistischen Prinzip geopfert werden. Alle möglichen, oft nicht voraussehbaren Abweichungen und Verschiedenheiten, die durch ein demokratisches Vorgehen (z. B. Wahlen) entstehen könnten, alle Zufälligkeiten einer Demokratie sollen ausgeschaltet und durch einen straffen Zentralismus — dessen Endziel jederzeit feststeht — ersetzt und ausgeglichen werden; die organisatorisch-rechtliche Homogenität bleibt an sich schon gewahrt, die eigentlich politische muß durch die Maßnahmen des „demokratischen Zentralismus“ erhalten werden. Aus diesem Grunde kann es höchstens dann Spaltungen (wie beispielsweise im Weltstudentenbund) geben, wenn sich die betreffende Organisation zunächst aus kommunistischen und nicht-kommunistischen (oder nicht-konformen) Sektionen zusammensetzt. Die Nicht-Anerkennung des „demokratisch-zentralistischen Prinzips“ muß denn auch früher oder später die divergierenden Auffassungen zu Tage treten lassen, im Konfliktsfalle biete die Trennung die einzig mögliche Lösung.

Die Problematik der Homogenität stellt sich bei den kommunistischen Organisationen nach außen nur in einem „Entweder-Oder“. Es gibt keine Annäherung oder Angleichung der Parteien, wie wir es bei der Entwicklungsgeschichte der Bundesstaaten verfolgen konnten, sondern eine Anerkennung der einmal aufgestellten Richtlinien oder deren Ablehnung. Ein allmähliches Wachsen der gemeinsamen Elemente fällt außer Betracht: sie werden vorausgesetzt und haben sich gleichzubleiben. Das Fehlen einer Gleichartigkeit bei der „inneren“ Nachfolge auf der Parteilinie wird durch Druck oder Zwang ersetzt. Es ist nicht zuletzt das Prinzip des „demokratischen Zentralismus“, welches dafür die Handhabe bietet: durch Beschränkung der Entscheidungsberechtigten auf eine möglichst geringe Zahl wird die Bedeutung der Homogenität und damit die Gefahr divergierender Ansichten auf ein Minimum reduziert.

³⁴⁹ Nach der bulgarischen Zeitung „Rabonitschesko Delo“, April 1952, zit. bei Ost-Probleme No. 34, S. 1113.

³⁵⁰ Ibidem.

RECHTSPOLITISCHER TEIL

1. Kapitel

DIE POLITISCHE HOMOGENITÄT

I. Allgemeines

Es wurde im ersten Teil der Arbeit gezeigt, wie groß der Einfluß einer übereinstimmenden Staatsgesinnung des Volkes auf die rechtliche und politische Gestaltung des Staates sein kann und umgekehrt wie in der fortlaufenden Entwicklung die Staatsform, ihre politischen, geistigen und sozialen Ausströmungen sich entscheidend auf die einzelnen Individuen, die Gesellschaft und — in einem Bundesstaate oder ähnlichen Organisationsform — auf die Gliedstaaten auswirkt. Diese Feststellung bedarf noch einer näheren Erläuterung.

Das Recht als Ausdruck des Sollens erhält seinen Inhalt aus „ethischen Forderungen einerseits, vitalen Notwendigkeiten und Bedürfnissen anderseits“¹. Es wird somit zum Ausdruck der politischen, sozialen und geistigen Gegebenheiten und Lebensbedingungen, nach welchen sich ein Volk zu richten hat.

Aus der gegenseitigen Wechselwirkung von Staat-Recht zur Gesellschaft kann nicht etwa auf zwei voneinander getrennte Teile geschlossen werden, sie bilden vielmehr ein Ganzes². Ihr gegenseitiges — dialektisches — Ergänzen und ihre ständige Beeinflussung sind daher die Grundlagen der sich daraus formenden „Staatsgesinnung“. Indem sie sich gegenseitig ergänzen und bedingen, beziehen sie sich auf einen Gegenstand: es ist der Mensch in seiner Stellung zu Gesellschaft und Staat, als Träger und Gestalter der Gesellschaft, als „Setzer“ und zugleich Adressat der Rechtsnormen³.

Wenn es zutrifft⁴, daß überall da, wo die inhaltliche Ausgestaltung des Rechts das bestehende Spannungsverhältnis der Relation Gesellschaft-Staat nicht aufzuheben vermag, dann wird die Reaktion der Gesellschaft entweder auf eine befriedigende Umwandlung des Rechts oder auf eine Ab-

¹ Schindler, Verfassungsrecht, S. 35. Er fährt fort: „Die Aufhebung der Spannung zwischen dem Ethischen und dem Vitalen ist eine der wichtigsten Funktionen des positiven Rechts“ (S. 36).

² Vgl. Schindler, a. a. O., S. 61 f. Er bezeichnet die Gesellschaft als „außerrechtlichen“ Körper, sofern man seinen Ausgangspunkt vom Recht nimmt.

³ Vgl. Bodmer, Postulat, S. 15: Der Ursprung aller Normen liegt im Menschen.

⁴ Vgl. unsere Ausführungen oben S. 17.

wendung vom Staate gehen. Beidem versucht dieser mit einer Verstärkung seiner Machtmittel zu begegnen, und der Zwang — falls es sich um eine autoritäre Regierung handelt — gegenüber den Staatsbürgern wächst in dem Maße, als diese ihm ihre Unterstützung mehr und mehr versagen. Dort also, wo der größte Teil oder alle Staatsbürger sich in keiner Weise mit der staatlichen Rechtsordnung und der in ihr enthaltenen Staatsidee identifizieren, wird der auszuübende Zwang am stärksten sein und umgekehrt ist die Gestaltung der Rechtsordnung eine um so freiheitlichere, als sie auf eine weitgehende oder volle Unterstützung und Nachfolge der Normadressaten rechnen kann. Der Grad des staatlichen Zwanges fällt oder steigt mit dem Grad der politischen Homogenität der Bevölkerung oder, wie Schmitt⁵ sich ausdrückt, ein Maximum von Regierung kann mit einem Minimum von Homogenität des Volkes auskommen. Diese Feststellung wird im besonderen Maße eindrucklich durch die absichtlich scharfe und der Verdeutlichung wegen vereinfachte Gegenüberstellung von liberal-demokratischem Rechtsstaat und autoritärem Staat⁶. Anhand dieser Antithese kann die Bedeutung der politischen Homogenität am besten gezeigt und nachgewiesen werden.

II. Rechtsstaat und autoritärer Staat

1. Gegenüberstellung

Die Verfassung ist nach einem Ausdruck von Haug⁷ eine Verhältnissordnung, welche das Verhältnis zwischen Einzelmenschen und Staat regelt: je nach dem Staatszweck wird die Inanspruchnahme des Einzelnen durch und für den Staat eine verschiedene sein, d. h. der Staat wird in seiner materiellen Zuständigkeit mehr oder weniger eingeschränkt werden und dementsprechend das Individuum eine größere oder kleinere Freiheitssphäre zugesprochen erhalten. Die Beschränkung der Staatsgewalt, ihre wirksame Kontrolle und die Entscheidungsbefugnis des Volkes in letzter Instanz waren Errungenschaften des Liberalismus und des demokratischen Gedankens. Durch die Demokratie (meistens mit dem liberal-rechtsstaatlichen Element verbunden) wurde dem absolutistischen, autoritären Staate die gerade entgegengesetzte Staatsform gegenübergestellt: die Staatsgewalt lag nicht mehr in den Händen eines Einzelnen oder einer kleinen Gruppe, sondern übertrug sich auf die Gesamtheit des Staatsvolkes. Daraus ergab sich die noch heute maßgebliche Unterscheidung der beiden staatlichen Grundformen: Demokratie und Autokratie. „Die Demokratie ist ein Macht-aufbau von unten nach oben; die Autokratie organisiert den Staat von oben nach unten. In der Demokratie gilt das Volkssouveränitätsprinzip: alle

⁵ Verfassung, S. 214.

⁶ Vgl. die interessanten Ausführungen — allerdings mit andern Voraussetzungen — von Andreas Brunner, „Rechtsstaat gegen Totalstaat“, Diss. Zürich 1948.

⁷ S. 107.

Staatsgewalt geht vom Volke aus; in der Autokratie das Prinzip der Herrschersouveränität: das Staatsoberhaupt vereinigt in sich alle Staatsgewalt“⁸. Obgleich die Form der Herrschaftsausübung in jedem Staate in ihren einzelnen Ausgestaltungen verschiedenartig ist, läßt sie sich in ihren Grundzügen auf diese beiden Haupterscheinungsarten der Staatsform zurückführen. Sie wird also einerseits rein quantitativ durch die Anzahl der in letzter Instanz entscheidenden Personen⁹, andererseits durch die Ausgestaltung der organisatorisch-rechtlichen Elemente bestimmt. Wir möchten in Analogie zur Unterscheidung der politischen (im eigentlichen Sinne) und der organisatorisch-rechtlichen Homogenität das erstere Kriterium (Staatsform, Staatsgesinnung) als das politische, das zweite (Staatsorganisation, Staatsstruktur) als das organisatorisch-rechtliche bezeichnen. Danach läßt sich die Unterscheidung von Monarchie (Herrschaft eines Einzelnen), Aristokratie und Demokratie auf der einen (politischen), Rechtsstaat und autoritärer Staat auf der andern (organisatorisch-rechtlichen) Seite machen. Erst durch eine Verbindung des politischen mit dem organisatorisch-rechtlichen Elementes ergibt sich für uns die Möglichkeit einer Differenzierung in der Unterscheidung der Staatsformen. So deutet zunächst das Attribut „liberal-rechtsstaatlich“ noch nicht auf eine bestimmte Staatsform hin, es ist lediglich ein Hinweis auf deren organisatorisch-rechtliche Ausgestaltung. Die liberal-rechtsstaatlichen Prinzipien der Grundrechte und der Gewaltentrennung können in einer Monarchie wie in einer Republik vorkommen, hier wird die Staatsform vorausgesetzt¹⁰. Hinzu kommen muß also das politische Prinzip als Ausdruck der Regierungsform: durch Verbindung des liberal-rechtsstaatlichen Elementes mit der politischen einer monarchischen oder demokratischen Staatsform ergibt sich das, was wir konstitutionelle Monarchie oder liberal-rechtsstaatliche Demokratie nennen. Überall da jedoch, wo anstelle des Rechtsstaatsgedankens die willkürliche Herrschaft eines Einzelnen oder einer kleinen Minderheit tritt, haben wir den autoritären, absolutistischen Staat, sei es die absolute Monarchie oder Aristokratie oder Diktatur usw. vor uns. Das organisatorisch-rechtliche Prinzip kann somit die politische Staatsform in erheblichem Maße beeinflussen. In Anwendung auf den liberal-rechtsstaatlichen Gedanken kann gesagt werden: je intensiver und umfassender sich das liberal-rechtsstaatliche Prinzip mit dem politischen verbindet, desto freier gestaltet sich die Verfassung des Staates, desto mehr wird dessen Macht begrenzt, gesetzmäßig ausgeübt und kontrolliert, desto größer kann die Mitwirkung des Bürgers an der staatlichen Willens-

⁸ Heller, Souveränität, S. 246. Vgl. auch Affolter, S. 40: „In der Tat bildet der effektive und rechtliche (was zweierlei sein kann!) Besitz der Staatsgewalt die Handhabe für die gebräuchliche Definition der Staatsform.“

⁹ Dies möchten wir als Hauptkriterium der Unterscheidung verstanden wissen. Es treten natürlich noch andere Momente hinzu.

¹⁰ Vgl. Schmitt, Verfassung, S. 200 f.

bildung sein¹¹. Je mehr dagegen das einschränkende rechtsstaatliche Element beseitigt oder nicht aufgenommen wird, umso mehr entbehrt der betreffende Staat jeder Kontrolle, umso mehr können Willkür und Schrankenlosigkeit Anwendung finden, umso autoritärer wird das Regime der Herrschenden sein.

Die Unterscheidung der politischen Staatsformen im Hinblick auf die Herrschaftsausübung hat für uns noch eine weitere Bedeutung. Die Zahl derjenigen, in deren Händen die letzte Entscheidungsmacht liegt, variiert — zum mindesten fiktiv — von eins bis unendlich. Der autoritäre Staat ist bestrebt, die Zahl der Entscheidungsberechtigten wenn immer möglich zu beschränken, die Demokratie hingegen, sie zu erweitern. Dies wirkt sich so aus, daß im autoritären Staat Herrscher und Beherrschte sich als zwei völlig verschiedene Körperschaften gegenüberstehen: als Befehlsgeber (Normsetzer) und Befehlsempfänger (Normadressat), während das Streben des demokratischen Prinzips auf einer möglichst großen Identität von Herrschern und Beherrschten gerichtet ist¹². Es ist dies — wie Schmitt¹³ es nennt — eine „substantielle Gleichheit“ der Bürger, bei welcher alle in gleichem Maße an der Substanz der Herrschaft teilhaben, also alle gleich behandelt werden¹⁴. Die Forderung nach einer möglichsten Identität von Herrschenden und Beherrschten setzt ganz andere Eigenschaften des Staatsvolkes und insbesondere in Bezug auf seine politische Homogenität voraus als dies bei demjenigen eines autoritären Staates der Fall sein kann.

Aus den obigen Ausführungen ergeben sich für uns zwei Folgerungen: es stellt sich erstens heraus, daß das komplementäre Verhältnis von politischer Staatsform und organisatorisch-rechtlicher Staatsorganisation eine Schranke findet, indem sich das demokratisch-freiheitliche Prinzip nicht mit einem autoritären Staat verbinden läßt, da das erstere die Beteiligung des Volkes an der Willensbildung zur Voraussetzung hat, das autoritäre eine solche per definitionem ausschließt. Zweitens ist die Bedeutung der Homogenität — politischer und organisatorisch-rechtlicher, innerstaatlich und zwischenstaatlich — in liberal-rechtsstaatlichen Demokratien am größten, wohingegen sie in autoritär organisierten Staaten praktisch keine Rolle

¹¹ Vgl. die Definition des (liberalen) Rechtsstaates bei Kägi, „Der Rechtsstaat als Bollwerk der Freiheit“, Vortrag in der Schulsynode des Kantons Zürich vom 4. Juni 1951 und in Entwicklung, S. 163 ff.

¹² Vgl. dazu Schmitt, Verfassung, und die von ihm gegebene Definition der Demokratie (S. 234): „Demokratie (als Staatsform wie als Regierungs- und Gesetzgebungsform) ist Identität von Herrscher und Beherrschten, Regierenden und Regierten, Befehlenden und Gehorchenden.“

¹³ A. a. O., S. 228.

¹⁴ A. a. O., S. 235 ff. „Sie müssen ihrer Substanz nach in der demokratischen Gleichheit und Homogenität verbleiben. Dadurch, daß einer herrscht oder regiert, darf er nicht aus der allgemeinen Identität und Homogenität des Volkes heraus-treten.“

spielt. Dies ist zunächst nochmals anhand eines Vergleiches der beiden Staatsformen aufzuzeigen und bei ihrer Beurteilung in Betracht zu ziehen.

2. Die liberal-rechtsstaatliche Demokratie

Seit der französischen Revolution ist die liberal-rechtsstaatliche Verfassung — vor allem in Europa — der vorherrschende Typus des konstitutionellen Staates¹⁵, und innerhalb dieser Staatsform das Prinzip der Volkssouveränität überwiegend. Auf Grund unserer Feststellung, daß das rechtsstaatliche Prinzip als organisatorisch-rechtlicher Bestandteil zur politischen Staatsform hinzutreten kann, ist die rechtsstaatliche Organisation sowohl in einer Monarchie wie in einer Demokratie denkbar¹⁶. Da hier eine durchgängige Identität von Herrscher und Beherrschten nicht erreicht werden kann, bedürfen auch diese Staatsformen der sog. Repräsentation¹⁷, d. h. das rechtsstaatliche Prinzip bringt den Parlamentarismus — durch welchen die Repräsentation des Volkes geschieht — als inhärenten Bestandteil der staatlichen Organisation mit sich. „Das Optimum der Staatsform ist dort erreicht, wo das Herrschen und Beherrschtwerden sich durchdringen“¹⁸. Diesem Optimum kommt man umso näher, je umfassender und allgemeiner Wahl- und Stimmrecht der Bürger (als Beherrschte), d. h. ihre Teilnahme und dadurch Übereinstimmung mit der staatlichen Willensbildung (als Herrscher) sind. Die Repräsentation selbst ist dabei nur Hilfsmittel, sie steigert die Anteilnahme der Bürger, indem sie bei diesen die Meinung aufkommen läßt, die von ihnen gewählten Vertreter im Parlament repräsentieren die Ansichten des ganzen Volkes.

Der liberal-rechtsstaatliche Bestandteil des demokratischen Staates erschöpft sich jedoch nicht allein im parlamentarischen Prinzip¹⁹, dieses ist vielmehr nur eine Form der (mittelbaren) demokratischen Willensbildung. Es wurde bereits im 1. Teil der Arbeit versucht, zu zeigen, wie wesentlich diese Willensbildung für die Rechtsverwirklichung ist: wesentlich sind aber auch vor allem die Elemente, welche sie überhaupt erst ermöglichen. Es sind dies solche, die einerseits organisatorisch-rechtlich, andererseits aber außerrechtlich bedingt sind. Die Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers für die demokratische Staatform verpflichtet ihn — soll diese nicht lediglich

¹⁵ Vgl. Dennewitz, I, S. 13.

¹⁶ Es können auch hier verschiedenartige politische Formprinzipien und -elemente verbunden sein. Vgl. Schmitt, Verfassung, S. 202.

¹⁷ Schmitt, a. a. O., S. 206: „Es gibt zunächst keinen Staat ohne Repräsentation“, wobei er die Demokratie als Staatsform ansieht, in welcher das Prinzip der Identität überwiegt. Die demokratische Staatsform kommt somit der Identität von Herrscher und Beherrschten am nächsten, bedarf aber, um sich nicht selbst aufzuheben, ebenfalls der Repräsentation.

¹⁸ Haug, S. 93.

¹⁹ Das auch — wenngleich meist nur der Form nach — ebenso im autoritären Staat anerkannt sein kann.

bloße Form bleiben — diejenigen Bedingungen zu schaffen, die das Funktionieren einer Demokratie erst zulassen. Soll sich das Postulat der weitgehenden Identität von Herrschern und Beherrschten verwirklichen, dann muß dem Volke durch Überlassung eines persönlichen, staatsfreien Lebensbereiches die Möglichkeit gegeben werden, sich unabhängig und selbständig eine Meinung bilden zu können. Die Grundbedingungen der Demokratie sind Freiheit und Gleichheit²⁰. Die politische Freiheit kann aber nicht in dem Sinne verstanden werden, daß sie eine möglichst große staatsfreie Sphäre schafft, in der der Bürger tun und lassen kann, was er will; sie ist nicht ein bloßes „Freisein“ und Ungebundenheit, sondern Aufgabe²¹. Das Verhältnis zwischen der politischen (staatlichen) und der privaten Sphäre wird durch die Stärke des liberalen Elementes in der Demokratie bestimmt: auch hier ist es wiederum von entscheidender Bedeutung, „von welchen Überzeugungen, Wertvorstellungen und inneren Maßstäben die Menschen, die diese Ordnung tragen“, erfüllt sind²². Die Forderung, daß alle Staatsbürger gleich gestellt seien, sei es vor dem Gesetz oder in der Ausübung ihrer Rechte und Pflichten, ist die zur politischen Freiheit notwendige Ergänzung: „die Gleichheit erscheint nicht als Gegensatz, sondern als notwendige Begleiterin der Freiheit“²³. Durch die Erfüllung dieser beiden Grundbedingungen kann die Voraussetzung dafür geschaffen werden, daß eine Willensbildung und die in ihr enthaltene Wertverwirklichung zustande kommt. In dem Augenblicke aber, in dem dies geschehen ist, wird die Mitverantwortung des Einzelnen am politischen Geschehen wachsen, mit ihr auch die Bedeutung seiner Einstellung zum Staate und dessen Rechtsordnung, die Gleichartigkeit der Staatsgesinnung wird tragendes Element des demokratischen Staates²⁴.

Es wurde schon darauf hingewiesen (1. Teil), daß der Staat, seine Verfassung ihre Form aus dem Bestreben zur Verwirklichung und Sicherung der Staatsideen erhalten.

Die aus diesem Realisierungsbestreben entstehenden Staatsformen sind somit durchaus werthhaft bestimmte und wesentlich ideelle Postulate für Organisation und Aufbau der betr. Staaten²⁵. So ist es u. E. richtig, wenn Affolter die Ansicht, Staatsformen als „rein technische Kunstgebilde“ an-

²⁰ Vgl. u. a. Schindler, Verfassungsrecht, S. 133.

²¹ Vgl. Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 19; Kägi, Verfassung, S. 49; R. Thoma, Über Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie, 1948, S. 167, zit. bei Schüle, Festgabe Smend, S. 323, A. 3: „Demokratie ist also mit begrifflicher Notwendigkeit ein Staat der politischen und bürgerlichen Freiheit.“; Merkl, S. 167.

²² Schüle, S. 324.

²³ Dubs, Das öffentliche Recht, I, S. 154 f., zit. bei Kägi, Entwicklung, S. 215. Vgl. zum Wesen der Gleichheit auch Kägi, Demokratie und Rechtsstaat, in Festgabe Giacometti, S. 108 ff.

²⁴ Schüle, S. 325.

²⁵ Vgl. Affolter, S. 41.

zusehen und sie von den Staatsideen zu trennen, ablehnt. Staatsform und Staatsidee bedingen einander, sie bilden die beiden Komponenten des staatlichen Ganzen²⁶. Eine besondere Bedeutung erhält diese These in der liberalen Demokratie²⁷, indem ihre beiden Grundprinzipien Gleichheit und Freiheit bestimmend für die staatliche Organisation sind. „Die (liberale) demokratische Staatsidee verlangt das volle politisch-staatlich-normative Entscheidungsgewicht des Bürgers als ethisch freier und gleicher Persönlichkeit“²⁸. Auf Grund dieser Entscheidung fordert sie einerseits die Verwirklichung der sog. Volkssouveränität und — um deren Funktionieren zu gewährleisten — die freie Willensbildung des einzelnen Staatsangehörigen. Diese wiederum ist aber nur dann möglich, wenn dem Bürger die zur Ausübung seiner Rechte und Pflichten nötige Bewegungsmöglichkeit zugesichert wird: die politischen Freiheitsrechte bilden somit das notwendige Korrelat zur Volkssouveränität, „ihr Sinn und Zweck wird damit ein wesentlich demokratischer“²⁹.

Die Aufnahme der sog. Grundrechte in die Verfassung war materiell als Beschränkung der Staatssphäre gegenüber dem Individuum und formell als Grundprinzip einer Verhältnisordnung von Individuum und Staat gedacht³⁰. Die alten ständischen Freiheitsrechte (vor allem in England) erfuhren eine Umwandlung in verfassungsmäßig garantierte Grundrechte, welche allein eine Teilnahme des Volkes an der staatlichen Willensbildung zu sichern und zur Entwicklung bringen vermochten. Die politischen Freiheitsrechte wurden damit *conditio sine qua non* des demokratischen Staates.

Der Sinn der Grundrechtskataloge liegt nach Smend³¹ in der Normierung eines Kultursystems. Die Wandlung vom *status negativus* der Grundrechte als Ausdruck der Abwehr gegen den absoluten Staat zum einigenden und aufbauenden Element in der rechtsstaatlichen Demokratie ist schon darum bemerkenswert, weil damit der unüberwindliche Gegensatz zum autoritären Staat sich klar heraushebt. Der Grundrechtskatalog und seine tatsächliche Garantie wird Teil der Staatsgesinnung, er ist Gradmesser des staatlichen Kultursystems und dessen Übertragung auf das Gebiet des Politischen.

Schließlich sei noch an die Aufgabe des rechtsstaatlichen Elementes erinnert: „die Demokratie ist nur als rechtsstaatliche sinnvoll“³². Der Grund-

²⁶ Derselbe, S. 42.

²⁷ Wir wählen das Attribut „liberal“, weil u. E. die Demokratie vor allem das Gleichheitspostulat aufstellt, während dasjenige nach Freiheit vom Staate und die dazu erforderlichen Freiheitsrechte liberaler Herkunft sind. Beide Elemente haben sich — da sie, auf sich allein gestellt, ihren wesentlichen Sinn verlieren würden — in bestmöglicher Weise zu ergänzen.

²⁸ Affolter, S. 44.

²⁹ Affolter, S. 48. Ihr Ursprung ist aber ein liberaler. Daraus ergibt sich der enge Zusammenhang von Demokratie und Liberalismus, vgl. u. a. Meisser, *passim*.

³⁰ Vgl. Giacometti, *Staatsrecht*, S. 18; 162 ff.

³¹ S. 163. Sie sind nach ihm Faktoren der sachlichen Integration.

³² Kägi, a. a. O., S. 134; *Entwicklung*, S. 174 ff.

satz der Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Behörden und der möglichst weitgehende Ausbau der Grundrechte des Einzelnen sind eng mit den angeführten Prinzipien der Demokratie verbunden. „Die rechtsstaatliche Ordnung bewirkt nicht nur die notwendige Verfestigung demokratischer Herrschaft, sondern es ist auch die einzige Methode, welche Gewähr dafür bietet, daß die Bildung des bestimmenden Mehrheitswillens grundsätzlich vom einzelnen her erfolgt, oder doch vom einzelnen erfolgen kann. Demokratie kann sinnvollerweise nicht heißen, daß sich die Mehrheit *irgendwie* bildet, sondern so, daß die persönliche Urteilsfähigkeit und die persönliche Verantwortung zu höchstmöglicher Auswirkung kommen können. Die Methode der demokratischen Willensbildung kann daher gerade nicht die Akklamation sein . . . , sondern das *rechtsstaatlich geordnete Verfahren* ³³. Damit ist für uns zweierlei gesagt: erstens ergibt sich aus dem Wesen der Demokratie, ihren Grundprinzipien der Freiheit und Gleichheit der unlösbarer Zusammenhang mit dem Rechtsstaate. Sodann stellt gerade die liberal-rechtsstaatliche Demokratie die höchsten Anforderungen an den Souverän. Eine Rechtsordnung, welche auf diesen Prinzipien aufgebaut werden und bestehen soll, bedarf der ständigen Unterstützung des zur Willensbildung herangezogenen und darum mitverantwortlichen Einzelnen. Das aber setzt wiederum eine weitgehende Übereinstimmung in seiner Gesinnung mit den übrigen Bürgern voraus.

Gleiche Zuteilung der Rechte an alle, gleiche Teilnahme aller an der staatlichen Willensbildung bedingt somit ein gleichartig strukturiertes Volk. Die Verteilung der Staatsgewalt auf die ganze Bevölkerung kann deshalb nur dann erfolgreich sein, wenn bereits gewisse Gemeinsamkeiten unter den Entscheidungsberechtigten bestehen. Es wurde im Zusammenhang mit der Erscheinung der Homogenität bereits aufgezeigt (vgl. S. 32 f.), welcher wichtigen Einfluß eine Gleichartigkeit der Rasse, der Sprache, der Kultur usw. auf die Bildung einer Nation haben kann. Diese innerstaatliche — Schmitt ³⁴ nennt sie die nationale — Homogenität hat ihren Entstehungsgrund nicht allein in der Gemeinsamkeit von Rasse, Religion usw., sondern — und dies erscheint uns Schweizern vor allem wichtig — in der gemeinsamen politischen Zielsetzung, im „bewußten Willen zu Gemeinsamkeit“, in der Staatsgesinnung. Sie kann sich im Laufe der Entwicklung als das ausschlaggebende — oftmals einzige — integrierende Element in einem Staate erweisen ³⁵, die Verschiedenartigkeit der übrigen Faktoren überbrücken und ersetzen ³⁶. Fehlt sogar diese letzte verbindende Gemeinsamkeit (wir nannten sie im 1. Teil die übereinstimmende Anerkennung und Hochschätzung der in der selbst gesetzten Rechtsordnung gesetzten Werte), fehlt

³³ Kägi, Rechtsstaat und Demokratie, S. 137 f.

³⁴ Verfassung, S. 231.

³⁵ Vgl. S. 22 f., 32 f.

³⁶ Der staatsrechtliche Aufbau wird sich in diesen Fällen den Gegebenheiten durch eine entsprechende Strukturwandlung anpassen.

also jegliche Homogenität, dann erscheint die Existenz des Staates als gefährdet, ein Ausgleich der divergierenden Meinungen und Interessen wird in der Folge entweder durch friedliche Mittel (z. B. durch Ausdehnung des Minderheitenschutzes) oder durch verstärkten Zwang geschehen, das Machtmoment hat die fehlende außerrechtliche Ergänzung zu ersetzen. Es hat sich in der bisherigen Praxis gezeigt, daß das Zwangsmoment die friedliche Ausgleichung bei weitem überwog³⁷.

3. Der autoritäre Staat

Beim totalen Staat als konsequentester Durchführung des autoritären Prinzips steht die politische Zielsetzung im Vordergrund: der ganze Staatsapparat, der Mensch, die Gesellschaft, alles wird der Erreichung dieses Zieles untergeordnet, der Zweck heiligt die Mittel. In einem derartigen Staat kann es faktisch keine Freiheitsrechte des Einzelnen mehr geben, denn jede mögliche Abweichung von der durch die herrschende Macht festgelegten Linie kommt einer Auflehnung gegen die Ordnung, einem Verrat am „gemeinsamen“ Ziel gleich. Der staatliche Machthaber sieht sich, um jede eventuelle Abweichung zu verhindern oder ihr zuvorzukommen, gezwungen, alle Lebensbereiche seiner Untertanen einer umfassenden Normierung zu unterwerfen: in diesem Sinne ist der Staat total. Je größer und heterogener die Staatsbevölkerung und ihre Interessen sind, und je weniger die von der herrschenden Schicht gesetzte Rechtsordnung den tatsächlichen, in der Mehrheit des Volkes vertretenen Auffassungen entspricht, desto größer muß das Spannungsverhältnis zwischen gefordertem Sollen und realem Sein, den vorhandenen Verhältnissen, umso stärker der Zwang werden. Nur ein Maximum an Regierung kann unter Zuhilfenahme eines allmächtigen Staatsapparates die beiden gegensätzlichen, auseinanderstrebenden Tendenzen zusammenhalten, bzw. die eine der andern unterordnen. Auf die politische Homogenität (im eigentlichen Sinn) braucht demzufolge im totalen Staat, wo Freiheit und Freiheitsrechte fehlen, keine Rücksicht genommen zu werden, sie wird, sofern vorhanden, als willkommenes Mittel zur Erreichung des Staatszweckes (und wenn immer möglich zur Herausbildung eines ausgeprägten Nationalismus) hingenommen, andernfalls erzwungen durch äußerlichen Gehorsam und Unterordnung, denen die innere Nachfolge mangelt.

Dasselbe gilt für die unter ähnlichen Bedingungen zustandgekommene Föderation. Wirkt der totale Staat in seinem Außenverhältnis in gleicher Weise, so stößt er alsbald bei den freiheitlich gesinnten Staatswesen auf Widerstand. Ein Zusammenschluß wird somit nicht auf freiwilliger Basis erfolgen können, sondern — wenn der totale Staat machtmäßig stärker ist

³⁷ Man denke z. B. an die „Eingliederung“ der baltischen Staaten durch die UdSSR.

— durch Unterwerfung. Der totale Staat wird demnach dem föderativen Zusammenschluß — in dem von uns definierten Sinne (vgl. oben S. 38) — ablehnend gegenüberstehen³⁸, er kann sich aber seiner offiziellen Anerkennung nicht entziehen, da er die Bezeichnung „Föderalismus“ als Sanktionierung und Verdeckung seiner machtmäßigen Annexionen und Eroberungen benötigt. Durch Aufnahme von Bestimmungen föderalistischen Charakters wird versucht, dem Selbstständigkeitsbestreben der unterworfenen oder angeschlossenen Staaten scheinbar entgegenzukommen und dem Anschein eines „föderativen Zusammenschlusses“ Genüge zu tun — Endziel bleibt jedoch der Einheitsstaat.

Seit 1917 konnte beispielsweise in der UdSSR diese Entwicklung verfolgt werden³⁹. Die Sowjetstaaten wurden in ein System zusammengefaßt, in dessen Zentrum der Bund der Sozialistischen Sowjetrepubliken stand. Die Verfassungen der Gliedstaaten hatte man mit der Bundesverfassung in Einklang zu bringen⁴⁰, die Staatsmacht wurde immer mehr bei den obersten (bundesstaatlichen) Staatsorganen konzentriert. Der Sowjetföderalismus beruht nach Stutschka⁴¹ auf der Grundlage einer wirtschaftlichen und politischen zentralistischen Einheit und zu gleicher Zeit auf einer kulturellen nationalen Dezentralisierung, „er ist das einheitliche Mittel zur Lösung und Überwindung der nationalen Frage“, d. h. zur Verwirklichung des Einheitsstaates. Nicht nur die Gesetzgebungsmacht, sondern auch die Organisationsgewalt ist beinahe vollständig den obersten Bundesorganen übertragen oder wird von ihr kontrolliert, wie auch die Einheitlichkeit des Vollzugs geregelt wird. Es ist m. a. W. hier wie bei den kommunistischen internationalen Organisationen das System des sog. „demokratischen Zentralismus“ angewandt, nach welchem die einzelnen Organe in „demokratischer“ Weise gewählt werden, ihre Kompetenzen aber unbeschränkt sind. Fällt das Moment der freien Wahl weg, dann zeigt sich, daß die Macht der Instanzen praktisch unkontrollierbar und unbeschränkt ist. Der Föderalismus selbst dient als Vorwand zur „Neutralisierung partikularistischer und Liquidierung separatistischer Tendenzen“⁴², er ist nicht von unten herauf gewachsen, sondern von oben herab aufgezwungen⁴³.

So gelangt man wieder zum Ausgangspunkt — die unbedingte Durchsetzung des staatlichen Willens — zurück. Die innerstaatliche und zwischenstaatliche politische Homogenität wird durch andere Methoden als im frei-

³⁸ Vgl. für die UdSSR: Timaschew, S. 154.

³⁹ Vgl. u. a. Timaschew, S. 156 ff.; Dennewitz, I, S. 118 ff.

⁴⁰ Vgl. Timaschew, S. 9.

⁴¹ Bei Dennewitz, I, S. 127.

⁴² Dennewitz, I, S. 128.

⁴³ Weitgehend anderer Meinung: Schlesinger, Federalism, S. 370 ff. Auch wenn Schlesinger eine „gewisse“ Zentralisation des sowjetischen Staatsapparates zugibt, kommt er (S. 413) zum Schluß: „There is in the fundamental principles of the political structure of the USSR nothing incompatible with true federalism.“

heitlich-demokratischen Staat zu erreichen gesucht. Für uns kann diese Art und Methode jedoch nur im Sinne einer Gegenüberstellung von Interesse sein.

Nach der im ersten Teil getroffenen Unterscheidung ist die Erscheinung der politischen Homogenität nach einem Innen- und einem Außenverhältnis zu beurteilen (vgl. oben S. 36), je nachdem sie sich auf innerstaatliche Faktoren bezieht oder die Staaten untereinander in Relation gebracht werden. Im vorhergehenden Abschnitt versuchten wir, die innerstaatliche politische Homogenität, ihre Bedeutung für die Staatsform darzulegen; im folgenden soll nun dasselbe für die beiden wichtigsten Erscheinungsarten der Föderation, dem Staatenbund und in erster Linie dem Bundesstaat geschehen.

Die politische Homogenität wird damit auf eine andere Ebene gehoben: war sie vorher Ausdruck einer bestimmten Gleichartigkeit des Volkes und seiner Zusammensetzung innerhalb eines Staates, so tritt sie nun in den zwischenstaatlichen Bereich, d. h. die Staaten werden in bezug auf ihre Organisation, ihren Aufbau und politischen Gehalt einander gegenübergestellt und verglichen. Dabei sind eigentliche politische und organisatorisch-rechtliche Homogenität getrennt zu betrachten (vgl. unten S. 126 ff.).

III. Umfang und Notwendigkeit der politischen Homogenität

1. Die Unmöglichkeit einer generellen Fixierung

Bereits im ersten Teil dieser Arbeit wurde dargelegt, wie schwierig eine genaue Abgrenzung der politischen von den übrigen Arten der Homogenität ist. Ihr Inhalt läßt sich in allgemeingültiger Weise allein schon deshalb nicht festlegen, weil er in jedem Falle eines (föderativen) Zusammenschlusses von Staaten neu bestimmt werden muß und so von den jeweiligen Gegebenheiten abhängt. Wir haben uns — gemäß dem vorausgesetzten methodischen Vorgehen — darauf zu beschränken, festzustellen, ob die politische Homogenität ein Faktor der Föderation sein kann und zweitens, wenn dies der Fall ist, welche Elemente und Merkmale sie enthält. Dabei kann man sehr wohl auf Grund der, aus den geschichtlichen Beispielen gewonnenen Erkenntnisse gewisse Parallelen ziehen, vielleicht ist man sogar imstande, weitgehende Übereinstimmung in der Art der politischen Homogenität festzustellen; es wird aber nicht gelingen, daraus die unbedingte und allein maßgebende Schlußfolgerung im Hinblick auf Wesen, Umfang und Notwendigkeit der politischen Homogenität zu ziehen. Wenn wir feststellen konnten, daß sowohl bei der Gründung der USA wie des schweizerischen Bundesstaates die Gliedstaaten eine demokratische Entwicklung vorher durchgemacht haben, daß sie in der Anerkennung der Freiheitsrechte weitgehend übereinstimmten usw., so können diese Gemeinsamkeiten keinesfalls als Voraussetzung für alle übrigen Föderationen statuiert, noch darf behauptet werden, daß eine — z. B. die europäische — föderative Staaten-

verbindung wegen ihres Fehlens unmöglich oder undenkbar sei. Damit soll nicht bestritten werden, daß etwa gemeinsame Interessen, gleichartige Staatsideen usw. für eine Föderation nicht wünschbar oder gar notwendig wären, absolute Voraussetzung und Bedingung sind sie trotzdem nicht. Ist somit die Fixierung der inhaltlichen Momente der eigentlichen politischen Homogenität erschwert, wenn nicht gar unmöglich, so kann andererseits eine weitergehende Festlegung der organisatorisch-rechtlichen Homogenität bedingenden staatsrechtlichen Elemente erfolgen. Hier wird sich dann die Notwendigkeit einer Übereinstimmung in den wichtigsten Grundzügen der staatlichen Struktur für eine Föderation aufzeigen lassen. Zuvor soll aber versucht werden, die aus dem rechtsgeschichtlichen Teil gewonnenen Erkenntnisse zusammenzufassen, um dadurch einige inhaltliche Merkmale, welche bei den meisten Föderationen von Bedeutung waren, herauszuheben. Das Resultat kann uns bei der Beurteilung der Föderationsbestrebungen in Europa nur von Nutzen sein.

2. Ihre mögliche Bestimmung

a) *Die organisatorisch-rechtlichen Elemente*

aa) Wesen

Die grundsätzliche Verschiedenheit von liberal-rechtsstaatlicher Demokratie und autoritärem Staat kommt bei der Prüfung ihres organisatorisch-rechtlichen Aufbaus am deutlichsten zum Ausdruck. Es mag vielleicht als eine allzu grobe Vereinfachung der Problematik der Staatengemeinschaft erscheinen, wenn wir die zahlreichen und mannigfaltigen Erscheinungsarten staatlicher Formen auf diese Antithese reduzieren. Ein solches Vorgehen rechtfertigt sich u. E. nicht nur durch seine Aktualität (d. h. bei der Spaltung der Welt in einen wesentlich demokratisch orientierten und einen autoritär regierten Teil), sondern auch durch die organisatorisch-rechtlich völlig entgegengesetzte Durchgestaltung ihrer staatlichen Struktur. Eine weitergehende Differenzierung hingegen — die vom inhaltlich-politischen Standpunkt durchaus wünschenswert wäre — würde hier die klare Abgrenzung nur verwischen und damit das Vorgehen erschweren.

Die Verteilung der Staatsgewalt diene uns als Kriterium für die Staatsform (vgl. oben S. 15). Alle staatliche Organisation beruht auf Rechtsatz⁴⁴. In beiden Staatssystemen geschieht die Setzung der obersten Rechtsätze durch ein eigens dafür bestimmtes Organ: in der Demokratie ist es das Volk, im autoritären Staate eine Minderheit oder ein Einzelner. Die höchste Entscheidungsmacht liegt also im letzteren Falle nicht bei allen Angehörigen des Staates, Regierung und Volk stehen sich als Herrscher und Beherrschte gegenüber, die Forderung nach Identität zwischen diesen beiden Gruppen ist in keiner Weise erfüllt. Dadurch entstehen — bringt man die beiden Staatssysteme in Verbindung zueinander — grundsätzliche Anti-

⁴⁴ Burckhardt, Organisation, S. 245.

nomien. Während in der Demokratie die politischen Freiheitsrechte die *conditio sine qua non* ihrer Existenz bilden, der Grundsatz der politischen Gleichheit aller Bürger in seiner letzten Konsequenz zur gleichen Verteilung der höchsten Entscheidungsmacht auf alle Bürger führt⁴⁵, geht das autoritäre System den umgekehrten Weg: die tatsächliche Entscheidungsmacht wird der Gesamtheit der Bürger entzogen, bzw. nicht zugestanden, und bleibt auf einen kleinen Kreis beschränkt. Darüber kann auch eine eventuelle formale Anerkennung der Volkssouveränität nicht hinwegtäuschen⁴⁶. Verfassungsnorm und Wirklichkeit stehen hier nicht in einem sich ergänzenden Verhältnis, sondern sind einander gänzlich verschieden.

Die Verschiedenheit der organisatorisch-rechtlichen Elemente beurteilt sich nicht allein aus der entgegengesetzten Innehabung der Staatsgewalt (d. h. vor allem der verfassungsgesetzgebenden Gewalt), sondern auch in dem weitem Aufbau der beiden Staatsformen. Das Prinzip der Gewaltentrennung, der Verantwortlichkeit der Regierung entfällt im autoritären Staat notwendigerweise: wem sollte der absolute Herrscher verantwortlich sein wenn nicht sich selbst? Die Konzentration der Macht bringt gleichzeitig eine grundsätzliche Änderung des Verhältnisses Bürger—Staat mit sich. Der Einzelne kann sich nicht mehr — falls er nicht zur herrschenden Schicht gehört — mit dem Staate, an dessen Willensbildung er nicht teilhat und dessen Ideen nicht die seinigen sind, identifizieren, sein Verhältnis zu ihm beruht nicht auf aktiver Teilnahme, sondern auf Zwang, Gehorsam oder Gleichgültigkeit.

Dazu kommt ein weiteres, was aus der von Walter Burkhardt getroffenen Unterscheidung von sozialisiertem und nicht sozialisiertem Staat entnommen werden kann⁴⁷: während in diesem ein Bereich von privaten Rechten wie Eigentums- und Vertragsrechte, also eine „private Rechtssphäre“ anerkannt wird (und sich demzufolge als liberal-rechtstaatlicher Staat erkennen ließe), hat jener grundsätzlich kein anderes als öffentliches Recht mehr (und ist so in einem gewissen Sinne total). Die „Pflicht des Einzelnen, am gemeinsamen Staate mitzuwirken“, ist positivrechtlich begrenzt: d. h. er besitzt von vorneherein nur die Freiheit, die ihm vom Staate zugesprochen wird, jede Einschränkung ist eine rechtlich vorbestimmte und für die Erhaltung des Staates notwendige, sie wäre eine Ausdehnung der Pflicht des Einzelnen auf Kosten der ihm rechtlich nicht gewährleisteten Freiheit⁴⁸.

⁴⁵ Vgl. Bodmer, Postulat, S. 87, Anm. 125.

⁴⁶ Es kann uns dabei nicht interessieren, warum und auf welche Weise eine solche „Entmachtung“ des Volkes zustandekommt, wir haben uns mit ihrer bloßen Feststellung zu begnügen.

⁴⁷ Vgl. vor allem Methode, S. 160 ff. und Organisation, S. 142, Anm. 41. (Wobei wir hier unter „sozialisiert“ die Übertragung der ausschließlichen Herrschaftsgewalt auf den Staat verstanden wissen möchten.)

⁴⁸ Methode, S. 160.

Umgekehrt ist es im nicht sozialisierten Staat, wo die staatlichen Eingriffe eine Beschränkung der persönlichen Freiheit sind, wo jede Beschränkung, auch wenn sie notwendig ist, eine Einschränkung der privaten Rechtssphäre bedeutet. Die staatliche Organisation hat sich nach dieser grundsätzlichen Unterscheidung zu richten: „im vollständig sozialisierten Staat gäbe es diesen Gegensatz zwischen Staat und Privatgesellschaft, zwischen Staatsidee und Privattätigkeit nicht mehr“⁴⁹. Wenn die private Rechtssphäre verschwindet, dann werden auch die Freiheitsrechte sinnlos, genau so wie die politische Form der Demokratie jegliche Begründung verliert: eine freie Willensbildung durch vom Staat gelenkte Individuen ohne private Rechtssphäre ist eine *contradictio in adiecto*.

Die grundsätzliche Verschiedenheit der beiden Staatssysteme läßt einen föderativen Zusammenschluß als unmöglich erscheinen⁵⁰. Es ist nicht denkbar, wie in einem Bundesstaate die gemeinsame Willensbildung zustandekommen soll, wenn der eine Gliedstaat das Volk, der andere eine bestimmte Klasse oder Schicht zum Verfassungsgeber hat, wenn hier durch eine Gewaltenteilung das Verantwortlichkeitsprinzip der Regierung festgelegt ist und dort Exekutive und Legislative in der gleichen Instanz vereinigt sind. Die Verschiedenartigkeit der Rechtssetzung und der letztentscheidenden Instanzen müßte im Gesamtstaate zu einem unüberwindlichen Gegensatz führen, dessen Lösung nur die Unterwerfung des einen Systems unter das andere sein kann — *tertium non datur*.

bb. Die Notwendigkeit einer organisatorisch-rechtlichen Homogenität

Aus dem Vorhergehenden können wir auf eine — die einzige — Voraussetzung schließen, welche für eine Föderation hinsichtlich der politischen Homogenität notwendig und absolut ist: die Notwendigkeit einer organisatorisch-rechtlichen Übereinstimmung der föderierten Staaten im Hinblick auf die Wahl des Verfassungsgesetzgebers und damit der (demokratischen oder autoritären) Staatsform. Ist einmal diese Voraussetzung erfüllt, haben sich die Staaten für eines der beiden Systeme entschieden, dann sind die weiteren Schritte von dieser Wahl zwangsläufig beeinflußt und gelenkt. Wichtig für uns ist in diesem Zusammenhang nur die primäre Entscheidung

⁴⁹ *ibidem*.

⁵⁰ Vgl. Bodmer, Postulat, S. 86 f.: „In einem Belange wird aber auch ein föderalistisch und demokratisch aufgebauter Weltstaat eine Vereinheitlichung und Angleichung herbeiführen müssen, nämlich in den Grundzügen der Verfassungen. „Es könnten zwar vielleicht im Rahmen eines Weltstaates ohne allzu große Schwierigkeiten Monarchien und Republiken nebeneinander bestehen, aber es ist kaum denkbar, daß der Weltstaat die wünschbare Festigkeit erreichen könnte, wenn in ihm die einen nationalen Rechtsordnungen nach dem Grundsatz der politischen Gleichheit aller Bürger, die anderen aber nach dem autoritären Prinzip aufgebaut wären, d. h. wenn die einen alle Bürger, die anderen aber die Parlamentarier, die Minister oder einen Präsidenten als oberste Instanzen einsetzen würden.“

über die Staatsform, alle übrigen sind dann sekundärer Natur. Diese Entscheidung ist — wie festgestellt — ein politische, sei die Organisationsform des Staates nun eine demokratische oder autoritäre. Da jedoch im vorliegenden Falle die „technische Realisierbarkeit“ eines Zusammenschlusses zweier oder mehrerer, in ihrer staatsrechtlichen Struktur völlig unterschiedlichen Staaten (wo also die politische Entscheidung über die jeweilige Organisationsform bereits gefallen ist) geprüft werden soll, wurde die organisatorisch-rechtliche Seite des Problems der zwischenstaatlichen Homogenität zunächst für sich behandelt. Die Möglichkeit oder Unmöglichkeit einer Föderation entscheidet sich bei ihrer tatsächlichen Verwirklichung jedoch an den realen politischen Gegebenheiten. Diese Entscheidung wird also letztlich nicht nach theoretischen Erwägungen gefällt werden, sondern unter Berücksichtigung des täglichen Lebens. Es sind somit also politische Fakten, welche die Bildung einer Föderation beeinflussen, sie fördern oder verhindern. Aus diesem Grunde wird jede Stellungnahme unsererseits für oder gegen die Möglichkeit oder Wünschbarkeit z. B. einer europäischen Föderation von (subjektiven) politischen Erwägungen gelenkt sein. Immerhin kann nach dem von uns entwickelten objektiven Kriterium der organisatorisch-rechtlichen Homogenität festgestellt werden, daß die europäische Föderation entweder auf rechtsstaatlicher-demokratischer oder autoritärer (oder diesen ähnlichen Formen) Basis beruhen wird — einen Kompromiß kann es auch hier nicht geben. Die Entscheidung für das eine oder andere richtet sich nach dem politischen Bekenntnis der beteiligten europäischen Staaten.

b. Die eigentliche politische Homogenität

aa) Elemente

Die Bedeutung der eigentlich politischen Homogenität für die Staatsform, insbesondere für die liberal-rechtsstaatliche Demokratie, wurde oben (S. 33 f.) dargelegt. Es fragt sich nur noch, inwieweit dies auch für den zwischenstaatlichen Bereich zu gelten habe. Hier können wir einerseits auf die im 1. Teil (S. 23 ff.) gemachten Ausführungen zurückgreifen, andererseits die im rechtsgeschichtlichen Teil festgestellten Erscheinungen heranziehen. Sowohl hier wie dort (aus den drei dargestellten Entwicklungsgeschichten von Bundesstaaten, wie auch aus der Schilderung des British Commonwealth und der universellen Organisationsversuche des Völkerbundes und der Vereinten Nationen) ließ sich wenigstens *ein* gemeinsames Element — obwohl in Inhalt und Gewicht verschieden — gewinnen: das Gesamtinteresse. Es hat sich erwiesen, daß überall da, wo ein bestimmtes Interesse der Staaten auf einen bestimmten Gegenstand gerichtet war, sich — falls dieses Interesse gleichgerichtet — eine irgendwie geartete Gemeinschaft gebildet hat, mit dem Ziel, das betreffende Interesse zu verwirklichen, zu erweitern oder zu bewahren. Alle erwähnten zwischenstaatlichen Orga-

nisationen waren ein Mittel zur Erreichung eines für sie jeweils entscheidend bestimmenden Zweck konzipiert: Friede, Sicherheit, Unabhängigkeit gegen außen und Ordnung im Innern, wirtschaftlicher Wiederaufbau usf. bildeten die gemeinsame Interessengrundlage. Es zeigte sich auch, daß da, wo dieses Interesse relativ schwach oder zeitbedingt war — sei es, daß die Notwendigkeit seiner Verfolgung und Verwirklichung nicht überall gleichermaßen erkannt, sei es, daß unter dem das Kollektivinteresse bedingenden Zweck Verschiedenes verstanden und deshalb mit verschiedenen Mitteln zu erreichen versucht wurde oder sei es, daß dieses Kollektivinteresse als Vorwand für andere, dem betreffenden Staat wichtiger erscheinende Ziele benutzt wurde, daß in solchen Fällen Dauer und Wirksamkeit der Organisation eine beschränkte bleiben mußte. Das Gesamtinteresse als Motiv des Zusammenschlusses vermag eben dessen Basis, die politische Homogenität der Mitglieder, nicht zu ersetzen.

Die Divergenz der Auffassungen über Zweck und Inhalt der gemeinsamen Zusammenarbeit wirkte sich auf das Funktionieren der Staatenverbindung aus: das Kollektivorgan konnte seine Beschlüsse nur mit Einstimmigkeit der Vertreter der Mitgliedstaaten fassen und war demzufolge zur Untätigkeit verurteilt, wenn sich diese nicht zu einigen vermochten (Vgl. die Entwicklung in den USA 1775, in der Schweiz vor 1848, im VB und den UN). Je divergierender die wahren Interessen, je kleiner das Kollektivinteresse, desto schwächer wird das Durchsetzungsvermögen des Kollektivorganes, der Regierung sein. Erst dann, wenn es gelingt, die Staaten zu einem festen Bund zusammenzuschließen — was in der Regel eine längere Entwicklung, eine Erhöhung der Bedeutung des Kollektivinteresses und eine Angleichung der allgemeinen politischen Tendenzen der Staaten voraussetzt — kann auch die Regierung gefestigt und mit den für eine effektive Durchsetzung der gemeinsamen Interessen nötigen Kompetenzen versehen werden. Die „dualistische“ Regierungsform, d. h. die der föderalistischen Struktur eigene Teilung der staatlichen Aufgaben in gesamt- und gliedstaatliche, kommt dabei einer Überbrückung der eventuell noch bestehenden Gegensätze entgegen. Von der Verschiedenartigkeit der einzelstaatlichen politischen Mentalität wird durch die Gemeinsamkeit der Beteiligung an der gesamtstaatlichen Willensbildung ein Übergang zur Regierung des Gesamtstaates geschaffen. Mit der wachsenden Zentralisation, welche sich in den meisten Bundesstaaten zeigte, wächst auch das Gemeinschaftsgefühl und findet seinen stärksten Ausdruck in der Bildung eines Nationalgefühls, der schon oft erwähnten „Staatsgesinnung“. Diese ist somit wesentlichster Bestandteil der eigentlichen politischen Homogenität, sie ergänzt — wo immer dies möglich ist — die Gemeinsamkeit der Sprache, Rasse, Religion und Kultur.

Das Wachsen der gleichen Staatsgesinnung setzt zudem eine gleichartig ausgebaute Stellung des Verfassungsgesetzgebers (des Einzelnen oder von Gruppen) in den Gliedstaaten voraus. Diese gleichartige Stellung des Ver-

fassungsgesetzgebers — in der Demokratie: des Einzelnen — erwächst aus zwei, einander bedingenden Elementen: es muß eine übereinstimmende Auffassung über die zu verwirklichenden Werte, über deren Bedeutung und über das Ausmaß ihrer Realisation vorhanden sein. Erst wenn diese Übereinstimmung unter den Verfassungsgesetzgebern der beteiligten Staaten erreicht oder bereits da ist, wird eine Gemeinschaftsbildung möglich sein. Das setzt nun noch ein zweites voraus: damit überhaupt eine gleiche Willensbildung zustande kommen kann, sind gleiche oder gleichartige Bedingungen erforderlich, unter welchen sich die Verantwortlichen ihre Meinung bilden können⁵¹. M. a. W.: dieselbe Anerkennung von Werten, die gleiche Wertverwirklichungstendenz ist nicht nur da nicht zu finden, wo auseinandergehende Wertvorstellungen herrschen, sondern ganz besonders auch nicht bei Staaten, in denen die Willensbildung auf völlig verschiedenen Grundlagen und Anschauungen beruht. Es ist demnach kaum anzunehmen, daß in einem autoritären Staate die freiheitliche Staatsgesinnung die maßgebende und nach außen auftretende ist, wie umgekehrt in einer liberalen Demokratie ein totalitär denkendes Volk undenkbar ist. Es wird deshalb notwendig sein, in einer Föderation allen Bürgern dieselben Rechte zuzugestehen, um ihnen die gleiche Ausübung ihrer Rechte und Pflichten zu ermöglichen, genau so wie das Verhältnis des Staates zum Individuum in allen beteiligten Staaten ein ähnliches zu sein hat. In einer Föderation demokratischer Staaten werden, wenn wir die oben ausgeführten Grundprinzipien der Demokratie als ihr wesenseigen anerkennen, die Freiheitsrechte und die Gleichheit der Bürger in ihrer Stellung gegenüber dem Staat unerläßliche Bestandteile sein⁵². Ihre Garantie und Verwirklichung sind deshalb gleichsam in der Föderation mitenthalten. Fehlen sie ganz oder teilweise in einem beteiligten Staate, welcher sich der Föderation anschließen will, so wird sich für ihn die Frage einer baldmöglichsten Anerkennung dieser Prinzipien stellen; denn es ist kaum anzunehmen, daß die Bürger der andern Staaten seinetwillen auf ihre Rechte verzichten werden.

bb) Die Wünschbarkeit der eigentlich politischen Homogenität

a) Allgemeines

Die politische Homogenität kann — wie wir gesehen haben — die Bildung einer Föderation erleichtern, sie sogar beeinflussen und fördern. Damit kommt ihr eine Funktion zu, der eine Dynamik innewohnt und die wir als Integrationsfaktor bezeichnen möchten. Integration soll in diesem Zu-

⁵¹ Es sei hier nochmals an den engen Zusammenhang zwischen dem Recht und den soziologischen Faktoren in der Wirklichkeit erinnert. Vgl. u. a. Draht, Zur Soziallehre, S. 49 (in Festgabe Smend): „Die Rechtsordnung ist also nicht nur Normierung eines gesellschaftlichen Substrates, das sie typisiert; ... sondern sie orientiert sich an diesem Substrat; die Norm erhält ihre volle Bedeutung erst von dem sozialen Tatbestand her, auf den sie sich bezieht.“

⁵² Vgl. Giacometti, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 53; Meisser, S. 26.

sammenhang nicht im Sinne der Smend'schen Dreiteilung in sachlicher, funktioneller und persönlicher Integration verstanden werden⁵³, sondern als „Einheit“⁵⁴ des Zusammenwirkens dieser drei Elemente, „jene reale, weil in seelischen oder seelisch-körperlichen Beziehungen stehende Verbindung aller rechtlich zu einem Staate gehörenden Menschen . . . , die den Staat als eine nicht bloß normative, sondern „wirkliche“ Lebenseinheit der zu ihm rechtlich gehörenden Bürger . . . macht“⁵⁵. Es ist also — auf die zwischenstaatlichen Verhältnisse angewandt — nach der Übersetzung des Wortes Integration durch Kelsen⁵⁶ das verbindende Element der gleichartigen politischen und organisatorisch-rechtlichen Bestandteile des staatlichen Lebens, welche einen oder den bestimmenden Einfluß auf die Föderation ausüben kann.

Integrierend können — neben den erwähnten — auch andere, geistige, soziale, kulturelle usw. Elemente sein: beispielsweise die „homogeneity of spirit“ bei Benson⁵⁷, die bereits mehrfach angeführte „soziale Homogenität“ bei Heller⁵⁸, die kulturelle Zusammengehörigkeit in der Völkerrechtsgemeinschaft bei Max Huber⁵⁹ oder die Gleichartigkeit der religiösen Überzeugung bei Schmitt⁶⁰ usw. Alle diese Elemente — verbunden oder getrennt — bilden die Gemeinsamkeiten, auf denen sich ein Staatswesen oder eine Föderation aufbaut. Ihre „integrierende“ Wirkung ist dort am bedeutendsten, wo sie mit übereinstimmenden politischen Gegebenheiten zusammentreffen. Die politische Homogenität ist — abgesehen von der erwähnten organisatorisch-rechtlichen Unterscheidung von rechtsstaatlich und autoritär ausgestaltetem Staat — nicht *conditio sine qua non* der Föderation, ihre integrierende Wirkung aber unverkennbar. (Vgl. die Ausführungen über Integration und Interesse, oben S. 28 ff.)

β) Die Bedeutung der politischen Homogenität für die Föderation

Die Bedeutung der politischen Homogenität für die Föderation kann am besten in negativer Weise dargestellt werden, d. h. dann, wenn sie in einer Föderation fehlt. So zeigt uns z. B. der nordamerikanische Sezessionskrieg als Folge der Tatsache, daß die Sklaverei in einem Teil des Bundesstaates nach dem Gesetz bestehen konnte, die Wirkung einer grundsätzlich ver-

⁵³ Smend, S. 25 ff., 32 ff.; vgl. die Kritik bei Kelsen, *Der Staat als Integration*, Wien 1930, S. 48 ff.

⁵⁴ Nach Smend, S. 56 ff. „Einheit des Integrationsystems.“

⁵⁵ Kelsen, a. a. O., S. 56.

⁵⁶ Derselbe, a. a. O., S. 46.

⁵⁷ Benson, S. 218.

⁵⁸ Heller, *Demokratie*, passim.

⁵⁹ M. Huber, *Grundlagen*, S. 54; Entwicklungsstufen: „Staaten von gleicher Kultur erzeugen das auf gemeinsamer Rechtsüberzeugung und Rechtsübung beruhende Recht“ (S. 8).

⁶⁰ Schmitt, *Verfassung*, S. 20.

schiedenen Anschauungsweise gegenüber der menschlichen Person; oder eine Episode aus dem Deutschen Reich: Nawiasky führt in seinem Buche „Grundprobleme der Reichsverfassung“⁶¹ den Fall des Herzogtumes Braunschweig an, wo der Regierungsantritt des Herzogs von Cumberland „wegen seiner Gegnerschaft zum preußischen Königshaus durch Bundesratsbeschlüsse von 1885 und 1907 hintangehalten“ wurde. Durch diese Einmischung in das Verfassungsleben eines Gliedstaates wurde die Gefährdung des Friedens durch eine dem preußischen König unehrbietige Herrschaft beseitigt. Nawiasky folgert aus diesem Beispiel⁶²: „Aus diesem geschichtlichen Beispiel geht aber hervor, daß unabhängig von aller formalrechtlicher Regelung die Tatsache einer gewissen politischen Homogenität der Gliedstaaten eines Bundesstaates als unentbehrlich angesehen wird“. Schließlich sei noch an das Beispiel des monarchisch gesinnten Neuenburg erinnert (vgl. oben S. 46 ff), das während mehreren Jahren einen Unruheherd im schweizerischen Bundesstaat bildete, welcher erst durch die Annahme einer republikanisch-liberalen Verfassung beseitigt wurde.

Ganz besonders für die Föderation von republikanisch-demokratischen Staaten erachtete Nawiasky die Notwendigkeit einer politischen Homogenität als wichtig, da die Einstellung der Masse der Bevölkerung leicht wechsele und — im Gegensatz zur Monarchie — „eine zur Entscheidung mitberufene, von Haus aus auf einen bestimmten konservativen Standpunkt festgelegte Instanz fehlt“. Würden in einem solchen Staate Verfassungen für die Gliedstaaten eingeführt, die in einem „unversöhnlichen Gegensatz“ zueinander stünden, so könnten sich daraus die „schärfsten Gegensätze entwickeln“, und die (innerhalb des Gliedstaates) zum Siege gelangten Gruppen würden auf der gesamtstaatlichen Ebene ihre Machtkämpfe austragen und damit den Frieden gefährden⁶³.

Das Maß der für eine Föderation wünschbaren, für ihr Funktionieren sogar notwendigen Homogenität kann zwar nicht in absoluten Werten ausgedrückt werden⁶⁴, entscheidend ist jedoch, daß eine solche Homogenität vorhanden ist. Je größer ihr Ausmaß sei und je weiter die — nicht nur politische — Übereinstimmung der betreffenden Staaten gehen wird, desto günstiger können die Chancen für ein Gelingen und Zustandekommen der Föderation beurteilt werden. Daß sich aber bei einem Maximum von Homogenität die in Frage kommenden Staaten deswegen föderieren müßten, kann

⁶¹ S. 167 f.

⁶² A. a. O., S. 168.

⁶³ Vgl. Nawiasky, a. a. O., S. 168.

⁶⁴ Die „Minimalgrenze“ wurde formal in der organisatorisch-rechtlichen, primären Entscheidung für die Übereinstimmung der Verfassungsgesetzgeber fixiert. Materiell läßt sich eine solche Ab- und Umgrenzung des Umfangs der politischen Homogenität nicht treffen, indem man z. B. sagt, alle föderierenden Staaten hätten diese oder jene Freiheitsrechte zu garantieren, die Abgrenzung von Staats- und Individualsphäre habe in bestimmt gearteter Weise zu verlaufen etc. Vgl. S. 125.

ebensowenig behauptet werden wie daß sie bei ihrem Fehlen sich nicht verbinden könnten (immer vorausgesetzt, daß die politische, primäre Entscheidung des organisatorisch-rechtlichen Aufbaus bereits getroffen ist). Die geschichtlichen Erfahrungen sind hier höchstens Hilfsmittel für eine mehr oder weniger sichere Prognose über das Gelingen oder Mißlingen der Föderation. Es erscheint uns deshalb gefährlich, wenn nicht falsch, die Parallele zwischen der schweizerischen und der künftigen europäischen Föderation in dem Sinne ziehen zu wollen, daß man die Skeptiker oder Gegner der letzteren (der Föderation) unter dem Hinweis auf die gelungene Gründung des schweizerischen Bundesstaates vom Gelingen (-müssen) der europäischen Föderation überzeugen will. Abgesehen von den völlig veränderten politischen, wirtschaftlichen usw. Verhältnissen, unter welchen die europäische Einigung zustandekommen soll, kann eben aus dem Faktum der Existenz des schweizerischen Bundesstaates nicht eine Forderung abgeleitet werden, welche sich gemäß der bei der Schweiz festgestellten Entwicklung zu erfüllen hat.

Die Bedeutung der politischen Homogenität wächst mit der Anzahl derjenigen, welche die Staatsgewalt innehaben, d. h. sie ist dort am größten, wo sich die Staatsgewalt auf die Gesamtheit des Staatsvolkes stützt. Dies gilt im zwischenstaatlichen Bereiche in dem Sinne, daß, sofern es sich um eine Föderation demokratischer Staaten handelt, die politische Homogenität eine weit größere Rolle zu spielen hat als bei einem Zusammenschluß autoritärer Staaten. Der Bundesstaat bedarf der Staatsgesinnung und der politischen Nachfolge genau so wie der Gliedstaat; seine ganze Existenz begründet sich letztlich auf einer gemeinsamen Willensbildung nicht nur der Gliedstaaten, sondern — wiederum nur wenn es sich um eine Föderation demokratischer Art handelt, beim Zusammenschluß autoritärer Staaten fällt diese Bedingung weg und vereinfacht das Verfahren — der gesamten Bevölkerung. Fehlt deren Unterstützung, so hat das Zwangsmoment in Funktion zu treten, um die (äußerliche) Nachfolge derjenigen Völker zu sichern, welchen der „will for the state“⁶⁵ mangelt. Dies bedarf noch einer näheren Ausführung.

Es wurde im Vorhergehenden mehrere Male auf die Bedeutung des Kollektivinteresses als integrierender Faktor hingewiesen. Regelmäßig war es Ausdruck einer Erscheinung, welche zwei oder mehrere Staaten gemeinsam hatten, sei es, daß diese sich von irgend einer dritten Macht bedroht fühlten, daß die wirtschaftliche Not sie zusammenführte usw. Das Kollektivinteresse erschien als ein Element, welches den Staaten gemeinsam war und sie zum Zusammenschluß veranlaßte. Dieser geschah also deshalb, weil die betreffen-

⁶⁵ Wackernagel, Wert, S. 139, vgl. auch S. 78 f.: „Der Sinn dieses bürgerlichen Gebundenseins an den Staat liegt einmal... darin, daß das staatliche Ganze zu einem guten Teile daraus seine Macht und überhaupt seine politische Vitalität gewinnt.“

den Staaten durch die Gemeinsamkeit ihrer Interessen dazu bewegt wurden⁶⁶.

Gleichartige Staatsgesinnungen sind häufig Ausgangspunkt übereinstimmender oder einander ähnlicher Interessen. Durch die Identifizierung des Bürgers mit dem Staat gelangt der erstere — sofern die übereinstimmende Staatsgesinnung das gemeinsame Dritte ist, was — wie wir gesehen haben — meistens der Fall zu sein pflegt, in Berührung mit dem Bürger des andern Staates. Die Gemeinsamkeit ihrer Überzeugungen führt sie zu einander und läßt ihnen einen Zusammenschluß ihrer Staaten als möglich oder gar wünschenswert erscheinen. Die integrierende Kraft ihres Gemeinschaftsbewußtseins stellt die Basis und den Zusammenhalt, auf die sich der Gesamtstaat stützen kann, her. Wackernagel^{67 68} bezeichnet die inhaltlichen Momente, die durch die Staatsgesinnung entstehen können, als Solidaritätsgefühl, als staatsbürgerliches Verantwortungsbewußtsein und vermehrte Gehorsamsbereitschaft gegenüber den staatlichen Organen. Sie alle werden wachsen, je eher der Bürger bereit ist, sich mit dem vom Staate getragenen Ideen zu identifizieren, es muß beim Bürger eine „Disposition“ vorhanden sein, den staatlichen Normen Folge zu leisten⁶⁹.

Der politischen Homogenität kommt somit für den zwischenstaatlichen Bereich und den sich daraus ergebenden föderativen Zusammenschlüssen eine äußerst wertvolle Bedeutung zu.

3. Folgerungen

Für die Bildung einer echten Föderation sind, wenn wir die obigen Ausführungen zusammenfassen, zwei Faktoren zu berücksichtigen: die Notwendigkeit einer organisatorisch-rechtlichen und die Wünschbarkeit einer eigentlich politischen Homogenität der beteiligten Staaten. Diese beiden

⁶⁶ Vgl. hierzu die aufschlußreichen Ausführungen von Wackernagel, a. a. O., S. 51 ff. In Bezug auf die Individuen führt er aus (S. 53): „Es kommt vor, daß eine Anzahl Individuen ihr Ichbewußtsein nicht gegenseitig aufeinander erweitert haben, sondern auf ein gemeinsames Drittes, auf irgendeine Person, Sache, irgendeinen religiösen Glauben, ein bestimmtes weltanschauliches Dogma, eine bestimmte politische Überzeugung. Sie sind dann — um im bisherigen Sprachgebrauch zu bleiben — nicht unter sich, sondern nur mit diesem gemeinsamen Dritten ‚vergemeinschaftet‘. Dieses bildet einen Vergesellschaftungsmittelpunkt.“

⁶⁷ Wackernagel, a. a. O., S. 63 und 71 f.: „In gleicher Weise beobachten wir z. B. bei der *staatlichen* Organisation, wie bestimmte, ihr wesensmäßig zugehörige, ideelle Gehalte, namentlich bestimmte — etwa in der Verfassung niedergelegte oder doch mittelbar darin zum Ausdruck gebrachte — politische Ideale und Sendungen, diejenigen Stellen bilden, wo der Bürger mit dem staatlichen Ganzen innerlich Kontakt gewinnt.“

⁶⁸ A. a. O., S. 81.

⁶⁹ A. a. O., S. 82; Heller, Souveränität, S. 35 und der dort zit. Spinoza: „Obœdientia facit imperantem.“

Elemente stehen in einem Verhältnis zueinander, das auf Grund ihrer Eigenarten nur ein gegenseitiges, sich ergänzendes sein kann.

Die organisatorisch-rechtliche Homogenität ist u. E. *notwendig* für die Föderation im aufgezeigten Sinne, während die eigentliche politische Gleichartigkeit zwar nicht zwingend, in engem Zusammenhange mit der organisatorisch-rechtlichen aber wünschbar ist. Dazu scheint uns noch eine Präzisierung angebracht. Bereits in der Einleitung des 1. Teils wurde darauf hingewiesen, daß allgemeingültige Schlußfolgerungen bei einer historisch-politischen Betrachtungsweise zu falschen Ergebnissen führen kann, da weder Geschichte noch Politik eine sich gleichbleibende kausale Folgenreihe kennen. Im Laufe der Arbeit konnten wir jedoch wiederholt feststellen, daß es trotzdem in diesen beiden Bereichen immer wieder Merkmale gibt, welche in ihrem Auftreten und Charakter eine gewisse Konstanz aufweisen. Eine solche Erscheinung ist nun u. E. bei der Föderation in besonderem Maße anzutreffen. Es ist gewiß kein Zufall, daß in den drei besprochenen Beispielen alle Bundesstaatsverfassungen ein Mindestmaß an politisch-rechtlicher Homogenität verlangen und daß dort, wo diese fehlte oder lediglich formalen Charakter hatte, also in der staatlichen Wirklichkeit keine Entsprechung fand, der Bundesstaat einer wesentlichen Grundlage entbehrte. Ähnlich verhielt es sich bei den internationalen Organisationen, deren Basis — das Kollektivinteresse — die mangelnde politische Homogenität der Mitgliedstaaten zu ersetzen hatte. Bei den neueren Staatenverbindungen, welche bewußt als Gegensatz zu den totalitären Staaten geschaffen wurden ⁷⁰, hatte man erkannt, daß das Gesamtinteresse allein nicht mehr für ihren Bestand genügen konnte, sondern daß die Organisation auf einer gemeinsamen übereinstimmenden politischen Staatsidee aufgebaut sein mußte. Daß diese Staatsidee wiederum ihre Verwirklichung nur in einer bestimmten Staatsform finden kann, wurde bereits ausgeführt. Dies ist m. a. W. der Punkt, an welchem sich die organisatorisch-rechtliche Homogenität einerseits und die eigentlich politische Homogenität andererseits treffen und zu einem Ganzen verbinden. Beide sind — soll nicht das formale, bzw. das politische Element bei einer Föderation überwiegen — Teile eines Ganzen, die — je nach der jeweiligen Situation — unterschiedlich in ihrer Bedeutung und Auswirkung, trotzdem nicht ganz voneinander zu trennen sind ⁷¹. Es wäre demnach möglich, wenn auch nicht allgemein logisch, so doch empirisch, auf Grund der gewonnenen gemeinsamen und wiederkehrenden Merkmale das Erfordernis der politischen Homogenität als Ganzem für jede Föderation abzuleiten und konsequenterweise die Notwendigkeit ihres Vorhandenseins zu betonen.

⁷⁰ Vgl. die Ausführungen über die europäischen Einigungsbestrebungen mit ihren bisherigen Organisationsformen (S. 103 ff.) und den Nordatlantikpakt (S. 99 ff.).

⁷¹ Was in Bezug auf die Notwendigkeit der einen und die Wünschbarkeit der andern selbst noch nichts aussagt. Diese Gegenüberstellung wird erst da aktuell, wo die Möglichkeit einer Föderation an sich in Frage gestellt wird.

2. Kapitel

DIE FÖDERATIONEN

I. Der Zusammenschluß von souveränen Staaten im allgemeinen

1. Föderalismus und Staatsform

Wie im innerstaatlichen Leben der Föderalismus die Verschiedenheiten der einzelnen Glieder bestehen läßt und sich ihnen durch seine entsprechende staatliche Organisation anpaßt⁷², so hat er auch gegen außen, d. h. im zwischenstaatlichen Bereiche zu wirken. Hier kann man sich eine engere Staatenverbindung, die ja immer Staatswesen verschiedenster Größe, Organisation, Kultur usw. umfaßt, nur auf föderativer Basis vorstellen, sofern der Zusammenschluß nicht durch Zwang oder Unterwerfung geschieht. Bundesstaat und Staatenbund werden deshalb des föderalistischen Prinzipes nicht entbehren können, falls sie auf freiwilliger Grundlage entstanden sind und auf die Verschiedenartigkeiten ihrer Mitglieder die erforderliche Rücksicht nehmen.

Das föderalistische Prinzip setzt für seine erfolgreiche Durchführung nicht nur eine bestimmte Gleichartigkeit der sich föderierenden Staaten voraus, sondern geht darüber hinaus: es beschränkt seinen hauptsächlichsten Anwendungsbereich auf eine bestimmte Staatsform: auf die (liberal-rechtsstaatliche) Demokratie^{73, 74}.

Es wurde im 2. Teil gezeigt, daß bereits die Völkerrechtsgemeinschaft eine wenn auch nur sehr oberflächliche Gleichartigkeit der Staaten verlangt. Ein Staat wurde noch im 19. Jahrhundert erst zu den „civilised and commercial nations“⁷⁵ gezählt, wenn er gewisse Minimalforderungen erfüllte. „It was expected from a civilised State that it should protect life, liberty and property of foreigners on a footing commensurable with the standards applied by Western powers in their own countries. Due process, as under-

⁷² So sagt Messmer, S. 46: „Die staatliche Einheit leidet darunter (sc. unter dem System des Föderalismus) nicht, denn sie gedeiht nicht nur in der Einheitlichkeit, sondern ebenso gut, ja vollkommener, in der Harmonie von Verschiedenem.“ Vgl. auch die dort zitierten Aussprüche von G. de Reynold und J. Stawsky, *Le Principe de la majorité*, Diss. Genf 1920, S. 127: „synthèse harmonieuse entre ce qui est commun et ce qui est particulier.“

⁷³ Vgl. die Zusammenhänge von Rechtsstaat, Demokratie und politischer Homogenität oben S. 119 ff.

⁷⁴ Vgl. dazu Kägi, *Entwicklung*, S. 181, A. 18: „Immer mehr bricht sich die Erkenntnis, die längere Zeit durch verschiedene Illusionen gehemmt war, Bahn, daß eine wirkliche Föderation nur auf der Basis von Rechtsstaaten möglich ist.“

⁷⁵ Schwarzenberger, *Growth and Expansion*, S. 99. Vgl. auch oben S. 26 f.

stood in the U. S., the rule of law as interpreted in England, the bürgerliche Rechtsstaat, as developed in the political and legal thinking of continental liberalism, were the criteria which, as a matter of course, were taken for granted.“ Bereits damals zeichnete sich also das Bestreben ab, Staaten als Partner in der Völkergemeinschaft erst dann anzuerkennen, wenn man die Gewißheit besaß, daß sie eine gewisse Sicherheit und Stabilität für den zwischenstaatlichen Verkehr bieten würden. Man wollte es nicht in Kauf nehmen, Vertretern eines neuen Staates Rechte zu gewähren und mit ihnen Verpflichtungen einzugehen, von denen man bereits zum Vorneherein auf Grund ihrer politischen Einstellung wußte, daß sie nicht Gegenrecht hielten. Bei zunehmender Intensivierung der zwischenstaatlichen Beziehungen und insbesondere bei Staatenzusammenschlüssen erhöhten sich die Anforderungen, die man an den Partner stellte. Entscheidend für die Wertung eines Staates war schließlich mit dem Aufkommen und der Anerkennung der liberalen Ideen und der Heranziehung des Individuums zur staatlichen Willensbildung die Einstellung des Staates zum Einzelnen. Es war und ist dies einer der Werte, der einer mehr oder weniger umfassenden rechtlichen Normierung unterliegt: die Wertung eines Staates ist aus diesem Grunde zum großen Teil auf das Verhältnis Staat — Individuum sinnbezogen⁷⁶. In diesem Augenblicke wird uns die oben aufgestellte Behauptung, daß eine wirkliche Föderation die politische Homogenität der beteiligten Staaten voraussetze, verständlich. Ein Zusammenschluß von Staaten, welche einen völlig verschiedenartigen Ausbau ihrer rechtlichen Beziehungen zum Individuum haben, welchen gänzlich andere Wertvorstellungen und demzufolge divergierende Staatsideen zugrunde liegen, werden kaum jemals das Bedürfnis empfinden, sich zusammenzuschließen⁷⁷. Die integrierende Kraft gemeinsamer Werte und Interessen fehlt und kann höchstens durch das Machtmoment ersetzt werden.

Auf der andern Seite ist die Möglichkeit einer Integration dort am größten, wo gleichgerichtete Wertvorstellungen und Interessen zusammenstoßen. Die Bereitschaft, zugunsten eines höhern Ganzen auf Teile seiner Autonomie zu verzichten, kann füglich nur von dem erwartet werden, der die Gewißheit hat, dieselben Institutionen, die er aufgegeben hat, in diesem höhern Ganzen wiederzufinden.

Föderalismus und Demokratie — können wir demzufolge sagen — ergänzen sich nicht nur, sondern bedingen einander und finden ihr gemeinsames Drittes in der politischen Homogenität. Diese wirkt sich somit nach zwei Seiten aus: einerseits ist sie Voraussetzung für das Funktionieren des demokratischen Prinzips und anderseits (im äußern Verhältnis) Grundlage einer Föderation demokratischer Staaten.

⁷⁶ Vgl. S. 11 ff.

⁷⁷ Vgl. u. a. Wheare, S. 46.

a) Föderalismus und autoritärer Staat

Ein Staat, „dessen Aufbauprinzip das streng hierarchische und damit immer auch zentralistische Führerprinzip ist“⁷⁸, wird nach dem Ausgeführten für eine Föderation kaum sehr geeignet sein. Eine absolute Monarchie oder Diktatur (durch eine oder mehrere Personen) sind nicht nur — wie bereits festgestellt (vgl. oben S. 126 ff.) — für eine Föderation mit rechtsstaatlichen Demokratien ausgeschlossen, sondern auch für föderative Zusammenschlüsse unter sich⁷⁹. So führt Messmer⁸⁰ aus, daß selbst für die konstitutionelle Monarchie, welche dem demokratischen Extrem näherstehen kann als dem autoritären, der Föderalismus „in seiner entwickeltsten Form, dem Bundesstaat, eine seltene Erscheinung“ sei. Der bundesstaatliche Zusammenschluß mehrerer Monarchien wird — obgleich sie zum mindesten eine organisatorisch-rechtliche Übereinstimmung aufweisen — deshalb immer mit Schwierigkeiten verbunden sein; die Frage der Souveränität, der Über- und Unterordnung eines Monarchen unter bzw. über die andern und der damit verbundenen psychologischen Auf- oder Abwertung seiner Stellung gegenüber den Untertanen fügt zusätzliche, erschwerende Momente für das Zustandekommen eines solchen Zusammenschlusses hinzu.

In ähnlicher Weise verhält es sich mit den autoritären, nicht absolutistisch-monarchischen Staaten. Es wurde bereits am Beispiel der UdSSR erläutert, in welcher Art das föderalistische mit dem autoritären Prinzip verbunden wird⁸¹. Eine autoritäre Regierung drängt in ihrer Tendenz immer auf Ausschließlichkeit und Beschränkung der Staatsmacht auf einen kleinen Kreis, auch hier kann es keine Unter- und Einordnung in ein gemeinsames, mit den übrigen Staaten gebildetes Organ geben: dies käme einer Aufgabe der herrschaftlich begründeten Souveränität und Ausschließlichkeit gleich. Auch hier kann es sich der Diktator nicht erlauben, die mühsam und oft mit Gewalt errungene Macht mit andern, sogar noch fremdstaatlichen Machthabern zu teilen und dadurch den Nimbus eines fast „göttlichen“ Alleinherrschers zu verlieren.

Auf die übrigen organisatorisch-rechtlichen und politischen Elemente, welche die Erschwerung und Verunmöglichung eines föderativen Zusammenschlusses verursachen, braucht im Hinblick auf die schon gemachten Ausführungen nicht mehr eingegangen zu werden (vgl. oben S. 126 ff.).

⁷⁸ Messmer, S. 117.

⁷⁹ Messmer, S. 117: „Eine absolute Monarchie, in der der Monarch noch wirklich souveräner Alleinherrscher ist, schließt sicher den Bundesstaat aus.“ Vgl. dazu auch O. Mayer, Republikanismus und monarchischer Bundesstaat, in *Archiv für öffentliches Recht*, B. 18, S. 337 ff. (Tübingen 1903) und R. Smend, *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, Festgabe für O. Mayer (Tübingen 1916).

⁸⁰ Messmer, S. 117 f. Vgl. zum deutschen monarchischen Bundesstaat auch M. Huber, *Entwicklungsstufen*, S. 18.

⁸¹ Vgl. dazu noch G. von Rauch, *Rußland; staatliche Einheit und nationale Vielfalt*, München 1953.

b) Föderalismus und rechtsstaatliche Demokratie

Das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie wurde in der schon mehrmals erwähnten Dissertation von Messmer in ausgezeichneter Weise beschrieben, so daß hier auf eine nähere Ausführung verzichtet werden kann, und wir uns mit einem Hinweis auf wenige, für diese Arbeit wichtigen Punkte begnügen.

Die Staatsverfassung ist Ausdruck des politischen Bekenntnisses der gesetzgebenden Macht: „Verschiedenartige politische Bekenntnisse, entgegengesetzte Ideologien verunmöglichen aber jedes erspriessliche Zusammenwirken in einer föderalistischen Gemeinschaft irgendwelchen Grades“⁸². Aus dieser Feststellung haben wir den Schluß gezogen, daß eine Gleichartigkeit der Staatsgesinnung für den föderativen Zusammenschluß erforderlich sei, um die gemeinsame Willensbildung zu ermöglichen. Zu dieser politischen Homogenität (im eigentlichen Sinne) tritt die organisatorisch-rechtliche als Komplementäres hinzu⁸³. Wir haben weiter darzulegen versucht, daß die Entscheidung für eine der beiden hauptsächlichsten Organisationsformen — demokratischer oder autoritärer Staat — eine politische sei. Nachdem man erkannt hat, daß für eine Föderation in erster Linie die Demokratie als Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität in Frage kommt, wird „der Gedanke der prinzipiellen Verfassungshomogenität immer mehr mit der Propagierung der Demokratie verbunden“⁸⁴. So begründet Bodmer⁸⁵ die allgemeine Anerkennung der demokratischen Staatsform in einem Weltstaat damit, daß „sie dem Durchschnittsindividuum die größte Wahrscheinlichkeit bietet, daß sein subjektiver Geltungsbereich gesichert und ihm die optimale Entfaltungsmöglichkeit gewährt wird“. Daß demzufolge die Demokratie ihre beste Garantie und Anwendung im kleinen Raum findet, wurde schon in zahlreichen Arbeiten dargelegt und begründet⁸⁶. Soll sie deshalb in größeren Gebieten, kontinental oder sogar universal als maßgebende Staatsform ein- und durchgeführt werden, so bedarf konsequenterweise dieser Kontinents- oder Weltstaat einer Gliederung, welche sich, wenn immer möglich, den gegebenen Verschiedenheiten der den Gesamtstaat bildenden Gliedstaaten anpaßt. „Demokratie ist im Großraum nur als föderative Demokratie möglich“⁸⁷. Der Einzelne ist daran interessiert, daß nur solche Staatsangehörige über einen Gegenstand mit-

⁸² Messmer, S. 121.

⁸³ Vgl. Messmer, S. 122.

⁸⁴ Derselbe, S. 122. Vgl. dazu schon Kant, Zum ewigen Frieden, und in neuerer Zeit Präambel der UN, der Satzung der Europäischen Gemeinschaft, des Atlantikpaktes usw.

⁸⁵ Postulat, S. 102 ff., insbes. S. 105.

⁸⁶ Vgl. Bryce, Moderne Demokratien. 3 Bde.: Tocqueville, De la démocratie en Amérique.

⁸⁷ Vgl. Kägi, Föderalismus, S. 15; Persönliche Freiheit, S. 65 ff.; Messmer, S. 149 ff.

entscheiden, die daran ein Interesse haben; je kleiner der Raum, in welchem entschieden werden kann, desto größer wird die Interessengemeinschaft und die Teilnahme an den gemeinsam zu lösenden Problemen⁸⁸. Der Föderalismus erfüllt hier nicht nur die Funktion eines Garanten des demokratischen Systems, sondern er wirkt der egalitären, gleichmacherischen Tendenz der Demokratie geradezu entgegen. Durch die Auflösung ihrer nach Einheit und Zentralisation strebenden Struktur in die nach „Eigenarten und Aufbau auf der natürlich-vielfältigen Gesellschaftsstruktur“⁸⁹ des Gesamtstaates beruhenden Teile hat der Föderalismus eine wichtige Aufgabe zu erfüllen. Das meist sehr allgemeine und unscharf zu erfassende Kollektivinteresse, das zu einer größeren oder sogar universellen Föderation geführt hat, kann eben nicht genügen für die Aufrechterhaltung und Weckung des demokratischen Empfindens und Handelns, es müssen die zahlreichen Interessensgebiete der Gliedstaaten hinzukommen, die den einzelnen Bürger direkt berühren und damit seine Teilnahme an der staatlichen Willensbildung lebendig erhalten. Eine festgefügte internationale Staatenverbindung kann man sich aus diesem Grunde ohne das föderalistische Prinzip nicht vorstellen — außer sie sei eine nicht demokratische. Die Demokratie ihrerseits ist nach Messmer⁹⁰ Vorbedingung der internationalen Organisation.

Die rechtsstaatliche Organisationsform ist für einen föderativen (vor allem bundesstaatlichen) Zusammenschluß besonders geeignet. „Denn der Grundgedanke ist derselbe, die Bildung einer Einheit in der Vielheit, nur daß innerhalb des Rechtsstaates das strukturell oder sozial Verschiedene, im Bundesstaat das territorial Getrennte sich vereinigt“⁹¹. Der Rechtsstaat (und mit ihm implicite das liberal-demokratische Prinzip) ist derjenige Staat, welcher in seinem Verhältnis zum einzelnen Staatsbürger den bestmöglichen Ausgleich gefunden hat, der seine Macht durch das vom Einzelnen selbst gewollte und anerkannte Recht begrenzt⁹². Im Gegensatz zum auto-

⁸⁸ Bodmer, Postulat, S. 109 f.: „Der für das Individuum günstige Sachverhalt ist dann verwirklicht, wenn alle diejenigen berechtigt sind, über eine Sache mitzuentcheiden, die daran interessiert sind, aber nur diese. Die Verwirklichung dieses Sachverhaltes ist gleichbedeutend mit einer starken Dezentralisation der Rechtssetzung.“

⁸⁹ Messmer, S. 127.

⁹⁰ S. 101 und dort zit. Literatur.

⁹¹ Vgl. O. Koellreutter, Grundriß der allgemeinen Staatslehre, 1933, S. 108 (zit. nach Schindler, Rechtsstaat, S. 173, A. 26). „Jeder Rechtsstaat muß in sich den richtigen Ausgleich des Spannungsverhältnisses zwischen Recht und Macht, zwischen Rechtswert und politischem Wert enthalten. Nationaler Rechtsstaat ist der Idee nach ein Staat, in dem das Macht- und Ordnungsmoment dadurch zum Ausgleich gelangt, daß in ihm in gleicher Weise den Forderungen der Gerechtigkeit wie den Lebensnotwendigkeiten des Volkes Genüge geschieht.“

Vgl. auch Gneist, Der Rechtsstaat, 2. A., S. 323 (zit. bei Schindler, a. a. O., A. 27). „Die zusammengesetzte Staatsbildung (gemeint ist die bundesstaatliche) ist unverkennbar ihrem Wesen nach eine dem Rechtsstaat günstige.“

⁹² Schindler, Rechtsstaat, S. 167.

ritären Staat ist der Rechtsstaat „föderationsfreundlich“, eine Erkenntnis, die heute im Zusammenhang mit den Einigungsbestrebungen in Westeuropa und dem Gegensatz zu den totalitären Staaten eine entscheidende Rolle spielt⁹³. Dies wird auch von zahlreichen Autoren dahingehend festgelegt, daß eine echte Föderation nur bei Rechtsstaaten, nicht aber bei totalitären Staaten möglich sei⁹⁴.

Im 2. Teil der Arbeit konnte aufgezeigt werden, daß man die Bedeutung dieser politischen Homogenität auch in der Praxis anerkannt hat⁹⁵. Die Forderung nach rechtsstaatlichen und demokratischen Institutionen als Basen einer Staatenorganisation werden bedauerlicherweise immer wieder durch politisch-machtmäßige Faktoren und Überlegungen überdeckt. Allein, dies vermag an der Wichtigkeit und Tragweite dieser Erkenntnis nichts zu ändern.

2. Föderalismus und politische Homogenität

Föderalismus kann nach einem Ausspruch bei Messmer⁹⁶ nur ein „accord de volontés politiques analogues“ sein. Wenn wir auf Grund unserer Feststellungen (vgl. oben S. 129 ff.) diese Bemerkung dahingehend einschränken möchten, daß die politische Homogenität (die ja mit der „volonté politique analogue“ gemeint ist) dem Wesen des Föderalismus nicht a priori inhärent ist, als vielmehr nur eine — wenn auch wichtige und für das gute Funktionieren eines föderalistischen Staates sogar notwendige — Ergänzung, so ist doch die Wechselbeziehung zwischen Föderalismus und Homogenität nicht zu leugnen. Man könnte sie als negativen und positiven Pol im Hinblick auf ihre integrierende Wirkung bezeichnen: der Föderalismus als Element, dessen Tendenz zentrifugal ist, die Homogenität, die eine zentripetale, vereinheitlichende Tendenz besitzt. Ihre Entwicklung nach

⁹³ Vgl. auch Kägi, Entwicklung, insbes. S. 179; Huber, Niedergang des Rechts, S. 59 ff.

⁹⁴ Vgl. die Erklärung des politischen Ausschusses des Haager Kongresses der Europäischen Bewegung von 1948 (zit. nach Köver, Die föderalistische Bewegung, Friedenswarte, 1948, S. 157 ff.). „Der Kongreß erklärt, daß ein Staat unter keinen Umständen als demokratisch bezeichnet werden kann, falls er sowohl rechtlich wie tatsächlich die Gedankenfreiheit, das freie Versammlungsrecht und die freie Meinungsäußerung garantiert ...“ Eine Demokratie, die diese Bedingungen nicht erfüllt, wird sich einer westeuropäischen Union nicht anschließen können. Vgl. auch das Statut des Europa-Rates, Präambel und Art. 1 und neuerdings den Entwurf der Satzung der europäischen Gemeinschaft.

⁹⁵ Vgl. u. a. Kägi, Entwicklung, S. 181, insbes. A. 18; Lauterpacht, S. 114, 456; Wheare, S. 47; „Not only it is desirable that there should be similarity of political institutions in the majority, at any rate, of the federating units, but it is essential, I believe, that these institutions should not be autocratic or dictatorial.“ Münch, Staatsverfassungen und Friedenspolitik, Friedenswarte 1951, S. 353. Usteri, S. 348 f.; Guggenheim, Organisation, S. 31, 126; Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 56 f.

⁹⁶ S. 123 und der dort in Anm. 25 zit. Paul Martin, Reflexions sur le fédéralisme, im Jahrbuch „Die Schweiz“ der NHG, 1939, S. 122.

der Gründung der Föderation (vor allem des Bundesstaates) ist eine entgegengesetzte: es kann nämlich bemerkt werden, daß die zentralisierende Kraft des Gesamtstaates das föderalistische Element schwächt und damit zugleich die politische Homogenität der Gliedstaaten wachsen läßt. Durch die Zentralisation und die Vereinheitlichung der gliedstaatlichen Verfassungen und Gesetze usw. schiebt man den Föderalismus zwangsläufig in den Hintergrund und gleicht im selben Moment die Rechtsordnungen, die ganzen gliedstaatlichen Strukturelemente einander an⁹⁷. Das Wachsen der Homogenität ist ja nicht allein durch die organisatorisch-rechtliche Einflußnahme des Gesamtstaates und seine Verfassung bedingt, sondern durch zahlreiche außerrechtliche, psychologische (z. B. die Abwehr eines Feindes, der Krieg usw.), soziale (der wachsende Wohlstand, die gemeinsame Armut usw.), kulturelle (Herausbildung eines nationalen „Kulturbewußtseins“⁹⁸) und andere Momente. Ihre Vereinigung zu einem Ganzen bewirkt eine allmähliche An- und Ausgleichung der Unterschiede (auf Kosten der föderalistischen Vielfalt) und führt schließlich zur Bildung einer Nation.

3. Das Problem der Universalität internationaler Organisationen⁹⁹

Die Entwicklung der im rechtsgeschichtlichen Teil erwähnten beiden universellen Organisationen, VB und UN, mußte zwangsläufig zu deren Versagen führen, denn der auf die dargelegte Weise nicht gelöste Zwiespalt zwischen Homogenität und Universalität konnte kein besseres Resultat erwarten lassen. Es hat sich gezeigt, daß bei zunehmender Universalität die gemeinsamen Interessen immer weiter gefaßt und dementsprechend weniger intensiv wurden, ihre integrierende Kraft verloren. Das allgemeine Kollektivinteresse — das in beiden Fällen vor allem in der Friedensbewegung bestand —, kann allein nicht genügen, den Widerwillen und die Zurückhaltung der Staaten, sich einer gemeinsamen Rechtsordnung zu unterwerfen, zu beseitigen¹⁰⁰. Wenn wir vom Postulat des Weltstaates (der mit einer Unterstellung aller Staaten unter dieselbe Rechtsordnung die Lösung der Problematik einer internationalen Organisation versucht¹⁰¹)

⁹⁷ Vgl. Scelle, S. 260: „Il faut observer cependant que le processus fédéraliste tend à la disparition des dissemblances entre les formes d'Etats de ses membres et des dégradations de compétence qui pouvaient grever certains d'entre eux. C'est la conséquence du caractère „égalitaire“ de l'association et de la loi de participation.“

⁹⁸ Vgl. Wieser, S. 33 ff.

⁹⁹ Vgl. hierzu Bodmer, Postulat, S. 5, und die dort angegebene Literatur. Dazu Max Huber, Die allg. politischen Grundlagen des Völkerbundsvertrages; Potter, An Introduction to the Study of International Organization; Ledermann, Organisation internationale; Boris Mouravieff, Le Problème de l'autorité superétatique, Neuchâtel 1950.

¹⁰⁰ Vgl. Huber, Politische Grundlagen, S. 109.

¹⁰¹ Bodmer, Postulat, passim.

absehen, so sehen wir, daß es für eine organisatorische Zusammenfassung der Staaten mehr als nur eines Kollektivinteresses bedarf. Die Staaten haben sich vorerst über die gemeinsamen Grundlagen, auf denen die Staatenorganisation aufgebaut werden soll, klar zu werden¹⁰². Wird im staatlichen Leben die fehlende politische Homogenität durch erhöhten Zwang ersetzt, so kann dies für eine auf Völkervertragsrecht konstituierte Staatenverbindung, die keine oder nur sehr beschränkte Sanktionsmöglichkeiten besitzt, nicht gelten: um so stärker hat demnach die Forderung nach der politischen Homogenität zu sein, die das fehlende Zwangsmoment zu ersetzen hat, die Gleichartigkeit der Gesinnung wird in diesem Momente dazu führen, daß gar keine Sanktionen gegen nicht willfähige Staaten ergriffen werden müssen oder diese sich den Anordnungen des Kollektivorgans freiwillig fügen¹⁰³. Wo aber eine Organisation nach Universalität strebt, ohne daß diese politische Homogenität verlangt wird, wird sich die betr. Organisation von allem Anfang an vor kaum lösbare Aufgaben gestellt sehen, die aus der Interessendivergenz ihrer Mitglieder früher oder später notwendigerweise resultieren.

II. Die Föderationsbestrebungen in Europa

1. Allgemeines

Im zweiten Teil versuchten wir, Entwicklung und Ausbau der europäischen Zusammenarbeit zu zeigen und haben dabei festgestellt, daß es sich — mit einer Ausnahme — um die Verwirklichung des sog. „functional approach“ handelte¹⁰⁴. Die Gründe für eine derartige Zurückhaltung gegenüber einer bundesstaatlichen Einigung Europas sind z. T. auch außerpolitischer Natur, deren scharfe Erfassung beinahe unmöglich ist¹⁰⁵. Diese Beweggründe können uns hier aber nicht beschäftigen, wir haben uns vielmehr den politischen Ursachen zuzuwenden.

Ganz allgemein kann gesagt werden, daß auch heute noch das Souveränitätsdogma eine gewichtige Rolle spielt, es kann angeführt werden, daß dieses Land eine eventuelle Vorherrschaft des andern fürchtet, falls die Einigung zustande kommt, vielleicht sind es parteipolitische Erwägungen, die Sozialisten oder Konservative fürchten lassen, der zukünftige Bundes-

¹⁰² Vgl. Guggenheim, Organisation, S. 30 f. („accords sur les intérêts communs“).

¹⁰³ Und damit das heikle Problem der Jurisdiktion über völkerrechtliche, meist politische Streitigkeiten vermieden würde. Vgl. dazu u. a. Guggenheim, Organisation, S. 123; Felder, S. 23 ff.

¹⁰⁴ Vgl. im Gegensatz dazu z. B. die bekannten Thesen von Hertenstein der Union Européenne des Fédéralistes und die Kampagne für den sog. „Pacte fédéral“ (den europäischen Bundesvertrag, durch den die europäische konstituierende Versammlung einberufen werden sollte): E.-A., 1951, S. 4246.

¹⁰⁵ Wir denken beispielsweise an die konfessionellen, geistigen Verschiedenartigkeiten, an parteipolitische und wirtschaftliche Erwägungen usw.

staat werde ein konservativer, bzw. sozialistischer sein usw.¹⁰⁶. Alle diese Begründungen entbehren nicht ihrer Berechtigung, sie sind aber u. E. nur Bestandteile eines Ganzen, das wir kurz mit „Fehlen einer europäischen Staatsgesinnung“ umschreiben möchten. So unvollkommen oder ungenau dieser Ausdruck auch sein mag, so gibt er doch in ziemlich prägnanter und umfassender Weise das an, was wir als für einen Bundesstaat im besondern, für eine Föderation im allgemeinen als wichtig erachteten. Der „will for the state“, die Gemeinschaft der Überzeugungen, welche ihrerseits die Identifizierung der Bürger mit dem Staate ermöglicht: diese Essentialia fehlen bis heute den europäischen Staaten und ihren Angehörigen. Das soll weiter unten (S. 148 f.) noch näher ausgeführt werden.

2. Die Satzung der Europäischen Gemeinschaft

Bevor auf eine genauere Prüfung des Vorhandenseins der politischen Homogenität eingegangen wird, sei hier kurz der Entwurf einer „Europäischen Verfassung“, wie er in der heutigen Form vorliegt, untersucht. Er kann uns, auch wenn er wahrscheinlich nicht endgültig ist, in seinen Grundzügen einen Hinweis auf Konzeption und Struktur des künftigen „europäischen Bundesstaates“ vermitteln.

Die Richtlinien der Satzung wurden dem Artikel 58 des Vertrages der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) entnommen, welcher eine auf demokratischer Grundlage gewählte Versammlung, das Zweikammersystem, eine angemessene Vertretung der Staaten und das Prinzip der Gewaltenteilung für die künftige „Europäische Gemeinschaft“ vorsieht. „Als besonderes Gebot war die Prüfung einer Zusammenfassung der bereits vorhandenen oder zu schaffenden Spezialorganisationen und als Ziel die Konstituierung einer Gemeinschaft mit bundesstaatlichem oder staatenbündischem Aufbau herausgestellt“¹⁰⁷.

Nach Art. 2 der Satzung hat die Gemeinschaft u. a. folgende allgemeinen Ziele und Aufgaben zu übernehmen: zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in den Mitgliedstaaten beizutragen und auf „die Erreichung der in der Satzung des Europa-Rates, im Vertrag über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) und im Nordatlantikpakt aufgestellten allgemeinen Ziele gemeinsam und mit den Mitgliedstaaten und den andern Staaten, die an diesen Verträgen beteiligt sind, hinzuarbeiten“¹⁰⁸. Die Grundideen bleiben also dieselben wie in den bereits erwähnten Verträgen; mit der Erhebung der Konvention zum Verfassungssatz glaubt man, die

¹⁰⁶ Vgl. z. B. das Problem der Haltung von Westeuropa gegenüber Großbritannien bei H. J. Heiser, S. 5073 ff.

¹⁰⁷ Genzer, S. 5653.

¹⁰⁸ Vgl. den Text der Satzungen im E.-A., 1953, S. 5669; die Texte der Zusatzprotokolle, bzw. der Erklärung der Menschenrechte in E.-A., 1952, S. 5142 f., bzw. 1951, S. 3620 ff.

politische Homogenität der Mitgliedstaaten in genügendem Maße statuiert zu haben. Der Beitritt zur Gemeinschaft ist jedem Staate möglich, der die Aufrechterhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert (Art. 116). Durch die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Konvention zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie durch das Zusatzprotokoll vom 10. März 1952 (beide Konventionen sind integrierender Bestandteil der Satzung) erfährt der allgemeine Begriff der „Menschenrechte und Grundfreiheiten“ eine genauere Definition, indem beide Konventionen die wichtigsten Rechte auf Eigentum, Freiheit und Sicherheit, Gedanken- und Gewissen- und Religionsfreiheit usw. enthalten, vor allem aber auch die Verpflichtung der Staaten, in „angemessenen Abständen“ freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaft gewährleisten (Art. 3 des Zusatzprotokolls)¹⁰⁹.

Die Errichtung eines internationalen Gerichtshofes als Kontrollinstanz wurde — wenn auch meistens grundsätzlich bejaht — mit solchen Vorbehalten beschlossen, daß sein Zustandekommen sich außerordentlich schwierig gestalten wird. So wurde beispielsweise von Großbritannien ausgeführt, daß das britische Reich bereits hochentwickelte Appellationsmöglichkeiten besitze und sich deshalb nicht bereit finden könne, die Garantierung dieser Rechte durch andere Instanzen als die eigenen vornehmen zu lassen¹¹⁰. Dazu wird u. E. zu Recht von Brügel¹¹¹ angeführt, daß gerade ein Land wie Großbritannien mit seinem ausgebildeten Justizwesen den Versuch, „den hohen Sinn für rechtliches Denken, der die fortgeschrittensten Länder innerhalb des Europarates auszeichnet“, unterstützen solle. Brügel fährt fort: „Wenn also für Großbritannien überhaupt ein Risiko damit verbunden ist, das Versprechen abzugeben, die Entscheidung eines Europäischen Gerichtshofes zu respektieren, und damit erst die Errichtung eines solchen Gerichtes zu ermöglichen, dann ist das Risiko immer noch klein im Vergleich mit dem zu erwartenden Gewinn der Schaffung eines gesamten europäischen Rechtsbewußtseins¹¹², das seinen Inhalt na-

¹⁰⁹ Interessanterweise wurde das Recht auf Eigentum, auf Bestimmung der Erziehung der Kinder durch die Eltern und das Recht auf freie Wahlen erst durch die Zusatzprotokolle in die Konvention aufgenommen, da sich Konsultativversammlung und Ministerausschuß nicht auf eine gemeinsame Formulierung einigen konnten. So wurde die 1. Fassung betr. die politischen Rechte der Bürger vom Ministerausschuß abgelehnt, weil manche Regierungen die Auffassung vertraten, daß die Konvention nur die persönlichen Rechte des Menschen beinhalten solle, zu welchen das Recht auf freie Wahlen nicht zu zählen sei. Die Ansicht, daß es sich hier um Grundfreiheiten handle und daß die Existenz demokratischer Anschauungen die Verletzung individueller Rechte verhindere, drang erst später durch. Vgl. hierzu: J. W. Brügel, Die Konvention des Europarates über die Menschenrechte, E.-A., 1951, S. 3615 ff.

¹¹⁰ Vgl. Brügel, a. a. O., S. 3619, Anm. 19.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Von uns hervorgehoben.

turnotwendig von dort beziehen würde, wo Achtung vor den Menschenrechten und Abscheu vor ihrer Verletzung erfreulicherweise seit Jahrhunderten feste Tradition sind.“ Diese Äußerung erscheint uns gerade im Hinblick auf die von uns angeführte fehlende Staatsgesinnung von großer Bedeutung zu sein. Eine europäische Föderation wird erst dann voll verwirklicht, wenn in allen Staaten dieses Rechtsbewußtsein als lebendigster Ausdruck der Staatsgesinnung seine Aufnahme und Anerkennung gefunden hat.

Der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft erfolgt durch eine Zusatzakte zur Satzung, welche die erforderlichen Bestimmungen über die Anpassung der Satzung an die neue Situation enthält. Die Zusatzakte „wird vom Europäischen Exekutivrat mit Zustimmung des Rates der nationalen Minister errichtet und dem Parlament der Gemeinschaft zur Genehmigung vorgelegt“ (Art. 116, Abs. 3). Nach Art. 104 können die Mitgliedstaaten den Europäischen Exekutivrat ersuchen, ihnen bei der Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung und der demokratischen Einrichtungen zur Seite zu stehen. Der Europäische Exekutivrat ist zudem ermächtigt, bei einstimmiger Zustimmung des Rates der nationalen Minister (eine Konzession an die staatliche Souveränität) die Voraussetzungen festzulegen, unter welchen die Gemeinschaft die Kompetenz besitzt, selbst und aus eigener Initiative in die innerstaatliche Ordnung der Glieder einzugreifen. Diese sind verpflichtet, jede Maßnahme zu unterlassen, die mit den Bestimmungen der Satzung unvereinbar sind (Art. 105, Abs. 2), die Entscheidungen des Exekutivrates können in den Gliedstaaten erzwungen werden durch das in jedem Staate geltende Verfahrensrecht (Art. 106).

Solche Bestimmungen können als relativ große Einflußmöglichkeit der Gemeinschaft gegenüber den Gliedstaaten gewertet werden, die imstande wären, allfällige störende und divergierende Tendenzen zu beseitigen. Es geht ferner daraus hervor, daß das demokratische Prinzip in allen Mitgliedstaaten Voraussetzung ist und durch die Zugrundelegung der in der Erklärung der Menschenrechte und Grundfreiheiten enthaltenen Grundsätze für die Mitgliedschaft wie für die ganze Gemeinschaft eine möglichst umfassende Gleichartigkeit der Glieder erzielt werden soll. Durch die Erhebung der erwähnten Prinzipien zum Verfassungssatz würden unseres Wissens erstmals auf dem Gebiete des Völkerrechts durchsetzbare Normen hinsichtlich der Garantie der Menschenrechte geschaffen. Nach Art. 45 der Satzung können nämlich „Streitigkeiten, die aus einer Entscheidung oder sonstigen Maßnahme eines Organs der Gemeinschaft entstehen und welche die von der Konvention zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten anerkannten Rechte berühren“, beim Gerichtshof anhängig gemacht werden (Individualklage)¹¹³.

Die Einheit der Rechtsprechung in den Mitgliedstaaten soll dadurch gewährleistet werden, daß sich diese verpflichten, einen Verfassungsstreit nur

¹¹³ Genzer, S. 5663.

nach dem in der Verfassung selbst vorgesehenen Verfahren zu regeln (Art. 46 entsprechend Art. 87 der Montan-Union). Was der Verfassungs-Entwurf jedoch vermissen läßt, ist eine direkte Einflußnahme auf die Regierungsweise der Mitgliedstaaten und auf die Individuen. So ist der Gerichtshof in der erwähnten Bestimmung des Art. 45 nur zuständig bei Verletzung der Menschenrechte durch eines der Organe der Gemeinschaft, nicht aber durch einen der Mitgliedstaaten. Man scheute sich wiederum, allzu sehr in die innerstaatliche Zuständigkeit (der „domestic jurisdiction“) der Gliedstaaten einzugreifen und zweitens wollte man nicht der Vermutung Raum geben, daß bei einer eventuellen Verletzung der Menschenrechte durch einen Staat gegenüber einem seiner Bürger überhaupt an der ordnungsge-
mäßigen Sanktion dieser Verletzung durch den betr. Staat gezweifelt würde.

Das Fehlen einer konkreten Bestimmung über die Staatsform der Gliedstaaten und der Mangel einer gesamtstaatlichen Sanktionsmöglichkeit bei Mißachtung der Menschenrechte durch die Gliedstaaten decken die Schwächen des Satzungsentwurfes auf. Es zeigt sich, daß damit nicht nur die einheitliche Rechtsanwendung und Rechtssprechung, sondern auch die politische Homogenität nicht in genügendem Maße sichergestellt ist. Gerade eine solche Sicherstellung wäre im Hinblick auf die an sich schon sehr große Verschiedenartigkeit der Länder erwünscht, wenn nicht gar notwendig gewesen.

3. Prüfung auf Vorhandensein politischer Homogenität

Wenn wir uns herausnehmen, im Hinblick auf die europäische Föderation das Vorhandensein politischer Homogenität in den in Frage kommenden Staaten (wozu wir in erster Linie die sechs Schumanplan-Länder, dann aber auch im weiteren Kreis alle westeuropäischen Länder zählen) zu überprüfen, dann kann dies nur unter zwei Bedingungen geschehen: daß es sich erstens nur um einen kurzen und unvollständigen Hinweis handeln kann — schon wegen der Beschränkung auf das Politische —, der zweitens seinerseits der schwierigen und umfassenden Materie wegen notwendigerweise eine subjektive und deshalb unzulängliche Ansicht darstellt.

Die primäre Entscheidung über die politische Staatsform wurde von fast allen Staaten im gleichen Sinne getroffen und damit die organisatorisch-rechtliche Homogenität hergestellt. Alle diese Staaten anerkennen in mehr oder weniger großem Umfange das Prinzip der Volkssouveränität, der Trennung der Gewalten und der Verantwortlichkeit der Regierung. Es besteht somit kein grundlegendes Hindernis mehr, das eine Föderation — wie immer sie auch ausfallen mag — als unmöglich erscheinen läßt. Die weitere Ausgestaltung der innerstaatlichen Organisation jedoch ist eine sehr unterschiedliche (es sei nur an das Nebeneinanderbestehen von Monarchien und Republiken erinnert) und in dieser Beziehung wie auch hinsichtlich der Ver-

schiedenartigkeit der politischen Verhältnisse in den einzelnen Staaten erwächst u. E. der Verwirklichung einer europäischen Föderation die größte Schwierigkeit. Das bereits unter 1. konstatierte Fehlen der eigentlichen politischen Homogenität unter den westeuropäischen Ländern wird die Ursache sein, daß sich eine Zusammenfassung aller divergierenden, sich oftmals nur in Randgebieten deckenden politischen Ideen und Prinzipien der Staaten nur nach Überwindung großer Widerstände in einer gemeinsamen Verfassung erreichen läßt, einer Verfassung, welcher aller Voraussicht nach die (innere) Nachfolge weitgehend versagt zu werden verspricht. Wenn auch in manchen Lebensbereichen eine Annäherung der Staaten untereinander stattgefunden hat und das Kollektivinteresse — die gemeinsame Abwehr des Totalitarismus und die Hebung der politisch-wirtschaftlichen Kraft Europas — relativ groß ist, kann dies für den erstrebten bundesstaatlichen Zusammenschluß nicht vollauf genügen, zumal damit gerechnet werden muß, daß die eine Komponente des Interesses, der Abwehrgedanke, früher oder später wegfallen kann. Dann wird es sich zu erweisen haben, ob die übrigen integrierenden Elemente stark genug sind oder sich inzwischen neue gebildet haben, um eine Gefährdung der Föderation auszuschließen. Ebenso wenig kann das momentane Fehlen einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung (besonders wenn man an die völlig divergierenden Rechtsauffassungen vor 1945 denkt) durch das Inkraftsetzen einer Satzung ersetzt werden, seine Beseitigung, d. h. positiv ausgedrückt: die Schaffung einer gemeinsamen Rechtsbasis ist das Resultat einer langen Entwicklung.

Es mangelt vielleicht weniger am gemeinsamen Willen, eine Föderation zu schaffen (zum mindesten in gewissen Kreisen), als am tatsächlichen Vermögen, diese zu verwirklichen. Die starken Sonderinteressen jedes Staates und vor allem der überwiegende Einfluß des national-beschränkten Denkens erschweren die Bildung einer europäischen Staatsgesinnung außerordentlich.

Die Idee der Einigung Europas und ihrer föderalistischen Durchführung ist trotz der erstaunlichen, in den letzten Jahren erzielten Fortschritte noch nicht Allgemeingut geworden. Es wäre um der erreichten Erfolge willen zu bedauern, wenn man in Mißachtung dieser Tatsache eine Föderation erzwingen würde, deren Bestand weniger auf der Bereitschaft der Mitgliedsstaaten und ihrer Bevölkerungen denn auf Zwang und machtpolitischen Erwägungen beruhen würde.

(Abgeschlossen Mai 1954.)

LEBENS LAUF

Am 20. März 1929 wurde ich in Zürich geboren, wo ich auch die Primarschule und das Kantonale Gymnasium besuchte. Im Herbst 1948 immatrikulierte ich mich an der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, an welcher ich — mit Ausnahme eines Semesters (Militärdienst) — bis zum Abschluß meines Studiums blieb. Im Sommer 1952 nahm ich am Kurs der „Académie de Droit International à la Haye“ teil. Das Schlußexamen bestand ich am 29. Mai 1954.

